



Jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaaminen ja hankinnan kehittäminen



Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji	
Puheenjohtaja Juhani Tervala LVM		Työryhmäraportti	
Sihteeri Aarne Kumlin MKL		Toimeksiantaja	
		Liikenne- ja viestintäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivämäärä	
		1.4.2008	
Julkaisun nimi			
Jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaaminen ja hankinnan kehittäminen			
Tiivistelmä			
<p>Työryhmän tehtävänä oli arvioida aiemmat jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaamisen menettelyt ja hankinnan kehittämistoimet sekä laatia jäänmurtopalvelujen hankintastrategia ja strategian toteuttamisen askellukset ja niiden aikataulu.</p> <p>Merenkululaitosta organisaatiouudistuksen jälkeen Merenkululaitoksen tehtävänä on ollut jäänmurtopalvelujen avaaminen avoimeen kilpailuun vuosien 2004–2006 aikana. Koko Suomen merialuetta koskeva kilpailutus järjestettiin vuonna 2006, mutta kilpailua ei syntynyt ja ainoana tarjoajana oli Varustamoliikelaitos</p> <p>Työryhmä tutki jäänmurtopalvelujen aiemmat hankintamenettelyjen kehittämismenettelyt ja kilpailutukset ja selvitti tarkemmin 4 erilaisen hankintamallin käyttöä jäänmurtopalveluiden kilpailuttamisessa. Lisäksi selvitettiin mahdollisuudet jäänmurtopalvelujen määrittämiseksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi ns. SGEI-palveluiksi ja niitä koskevan julkisen palveluvelvoitteen antamista Varustamoliikelaitokselle.</p> <p>Selvitysten perusteella työryhmä ehdottaa jäänmurtopalvelut avattavaksi kilpailuun kolmessa vaiheessa, alueellisena kilpailuna Perämeren, Selkä- ja Saaristomeren sekä Suomenlahden palvelualueet. Perämerellä alustarve olisi 3–4 perinteistä jäänmurtajaa ja muilla alueilla 1–2 monitoimimurtajaa. Sopimusaika olisi 10–15 vuotta ja sen lisäksi sopimuksissa olisi 5 vuoden jatko-optio. Perämeren alueen kilpailutus olisi vuosina 2008–2009, Selkä- ja Saaristomeren osalta vuosina 2010–2013 ja Suomenlahden osalta 2011–2014. Selkä- ja Saaristomeren sekä Suomenlahden jäänmurtopalvelujen kilpailuttamisessa mahdollistettaisiin uusien jäänmurtajien rakentaminen. Kaikissa kilpailutuksissa käytettäisiin neuvottelumenettelyä. Mikäli LVM:n käynnistymässä oleva jäänmurtoyhteistyö Ruotsin kanssa tuottaa nopeassa aikataulussa tuloksia, tämä tulee ottaa huomioon merialueiden jäänmurtopalvelujen kilpailuttamisessa.</p>			
Avainsanat (asiasanat)			
Jäänmurto, hankinnat, kilpailuttaminen			
Muut tiedot			
Yhteyshenkilö/LVM: Juhani Tervala			
Sarjan nimi ja numero		ISSN	ISBN
Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 54/2008		1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkojulkaisu)	978-952-201-659-1 (painotuote) 978-952-201-660-7 (verkkojulkaisu)
Sivumäärä (painotuote)	Kieli	Hinta	Luottamuksellisuus
78	suomi		julkinen
Jakaja		Kustantaja	
Liikenne- ja viestintäministeriö		Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation	
Generaldirektör Juhani Tervala, kommunikationsministeriet		Arbetsgruppsrapport	
		Uppdragsgivare	
Sekreterare Aarne Kumlin, Sjöfartsverket		Kommunikationsministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
		1.4.2008	
Publikation			
Konkurrensutsättning av isbryartjänster och utveckling av upphandlingsförfarandet			
Referat			
<p>Arbetsgruppen hade till uppgift att utvärdera de tidigare förfarandena för öppnande av isbryartjänster för konkurrens och utvecklingsåtgärderna för upphandlingen samt att utarbeta en upphandlingsstrategi för isbryartjänster och etapper för genomförandet av strategin och tidsplanen för dem.</p> <p>Efter Sjöfartsverkets organisationsreform har Sjöfartsverket haft till uppgift att öppna isbryartjänsterna för öppen konkurrens under 2004–2006. En konkurrensutsättning som gällde Finlands hela havsområde ordnades 2006 men någon konkurrens uppstod inte och den enda tjänsteleverantören var Rederiverket.</p> <p>Arbetsgruppen undersökte hur upphandlingen av isbryartjänsterna tidigare hade utvecklats och konkurrensutsatts samt utredde närmare användningen av fyra olika upphandlingsmodeller då isbryartjänster konkurrensutsatts. Dessutom utreddes möjligheter till att bestämma att isbryartjänsterna är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, s.k. SGEI-tjänster, och att den allmänna tjänsteskyldigheten som gäller dem överläts till Rederiverket.</p> <p>På basis av utredningarna föreslår arbetsgruppen att isbryartjänsterna öppnas för konkurrens i tre etapper, som regionala konkurrenser på Bottenvikens, Botten- och Skärgårdshavets och Finska vikens serviceområden. På Bottenviken behövs det 3–4 traditionella isbrytare och på de övriga områdena 1–2 kombiisbrytare. Avtalstiden ska vara 10–15 år och dessutom ska det i avtalen finnas en möjlighet till 5 års förlängning. Konkurrensutsättningen äger rum på Bottenviksområdet 2008–2009, på Botten- och Skärgårdshavet 2010–2013 och på Finska viken 2011–2014. I samband med konkurrensutsättningen av isbryartjänsterna på Botten- och Skärgårdshavet och Finska viken görs möjligt att bygga nya isbrytare. I alla konkurrensutsättningar används förhandlingsförfarande. Om det samarbete i isbrytningen som kommunikationsministeriet snart kommer att ha med Sverige ger resultat inom en kort tid, ska detta beaktas i konkurrensutsättningen av isbryartjänsterna på havsområdena.</p>			
Nyckelord			
Isbrytning, upphandling, konkurrensutsättning			
Övriga uppgifter			
Kontaktperson vid ministeriet är Juhani Tervala.			
Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Kommunikationsministeriets publikationer 54/2008		1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	978-952-201-659-1 (trycksak) 978-952-201-660-7 (nätpublikation)
Sidoantal (trycksak)	Språk	Pris	Sekretessgrad
78	finska		offentlig
Distribution		Förlag	
Kommunikationsministeriet		Kommunikationsministeriet	



Authors (from body; name, chairman and secretary of the body)		Type of publication	
Chair: Juhani Tervala, Ministry of Transport and		Working group report	
Communications; secretary: Aarne Kumlin,		Assigned by	
		Ministry of Transport and Communications	
Finnish Maritime Administration		Date when body appointed	
		1 April 2008	
Name of the publication			
Opening ice breaking services to competition and improving the procurement process			
Abstract			
<p>The working group was assigned to assess the previous tendering processes related to ice breaking services and the measures taken to improve the procurement process. A further task of the group was to outline a step-by-step procurement strategy and timetable for ice breaking services.</p> <p>Since the reorganisation of the Finnish Maritime Administration, one of its responsibilities has been to open ice breaking services to competition during 2004-2006. It launched an invitation to tender for ice breaking services in the entire coastal area of Finland in 2006, but the process attracted only one bidder, Shipping Enterprise Finstaship.</p> <p>The working group examined the previous procurement processes and analysed four different procurement models. Possibilities to include ice breaking services in the Services of General Economic Interest, SGEI, and to issue a public service obligation to the Shipping Enterprise Finstaship were also examined.</p> <p>On the basis of the results obtained the working group proposes that competitive bidding for ice breaking services be carried out in three regional stages: the Bothnian Bay, the Bothnian Sea and Archipelago Sea, and the Gulf of Finland. A total of 3-4 conventional icebreakers would be needed in the Bothnian Bay and 1-2 multipurpose icebreakers in other areas. The contract period would be 10-15 years with a 5-year extension option. The Bothnian Bay region would be opened to competition in 2008-2009, the Bothnian and Archipelago Seas in 2010-2013 and the Gulf of Finland in 2011-2014. The competitions for the Bothnian Bay, the Archipelago Sea and the Gulf of Finland would include a possibility of building new ice breakers. A negotiation procedure would be used in all tendering processes. The prospect of cooperation in icebreaking services between the Finnish Ministry of Transport and Communications and Sweden should be taken into consideration in the competitive bidding.</p>			
Keywords			
Ice breaking services, procurements, competitive bidding			
Miscellaneous			
Contact person at the Ministry: Mr Juhani Tervala			
Serial name and number		ISSN	ISBN
Publications of the Ministry of Transport and Communications 54/2008		1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version)	978-952-201-659-1 (printed version) 978-952-201-660-7 (electronic version)
Pages, total (printed version)	Language	Price	Confidence status
78	Finnish		Public
Distributed and published by			
Ministry of Transport and Communications			

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 1.4.2008 ylijohtaja Juhani Tervalan vetämän työryhmän arvioimaan Merenkululaitoksen aiemmat jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaamisen menettelyt ja hankinnan kehittämistoimet sekä laatimaan jäänmurtopalvelujen hankintastrategian. Strategian tuli pitää sisällään selvityksen mahdollisuuksista jäänmurtopalvelujen kilpailun avaamiseen, jäänmurtopalvelujen hankinnan kehittämisen periaatelinjaukset, ehdotukset jäänmurtopalvelujen hankinnoissa käytettävistä hankinta-, kilpailuttamis- ja sopimusmalleista, sopimuksissa käytettävistä palvelutasovaatimuksista, riskien jaosta ja riskien hallinnasta, tuotettujen palvelujen laatutason varmistamisesta, maksu- ja palkkioperusteista sekä kilpailulle avaamisen askelista ja askelten aikataulusta.

Merenkululaitokselle säädettiin organisaatiomuutoksessa velvoite avata jäänmurtopalvelut asteittain kilpailuun siirtymäaikana 1.1.2004 -1.1.2007. Merenkululaitokselle annettiin oikeus tehdä siirtymäaikana suoria neuvottelu-urakkasopimuksia Varustamoliikelaitoksen kanssa sellaisista tehtävistä, joita ei ole vielä avattu avoimeen kilpailuun.

Merenkululaitos kilpailutti jäänmurtopalvelut vuonna 2006 koko Suomen merenkulkualueilla aluskohtaisilla sopimuksilla noin kahdeksi talvikaudeksi. Merenkululaitos sai tarjouksen vain Varustamoliikelaitokselta. Kilpailu keskeytettiin ja Merenkululaitos on tämän jälkeen neuvotellut suorahankintasopimukset Varustamoliikelaitoksen kanssa jäänmurtopalveluista. Nykyisen sopimuksen mukainen toinen optiokausi alkaa 1.11.2008 ja päättyy 31.10.2009.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut ylijohtaja, osastopäällikkö Juhani Tervala liikenne- ja viestintäministeriöstä ja jäsenenä hallitusneuvos Mikael Nyberg ja merenkulkuneuvos Sirkka-Heleena Nyman liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä pääjohtaja Markku Mylly ja johtaja Ilmari Aro Merenkululaitoksesta. Työryhmän sihteerinä on toiminut Aarne Kumlin Merenkululaitoksesta ja selvitystyön konsulttina Markku Teppo Devecu Oy:stä. Työryhmä on koontunut 3 kertaa. Työn aikana on kuultu Varustamoliikelaitosta, Varustamoyhdistystä, Kilpailuvirastoa ja työ- ja elinkeinoministeriötä.

Jäänmurtotyöryhmän tavoitteena on ollut kehittää sellaisia hankintamenettelyjä, jotka antaisivat riittävästi vapausasteita innovaatioiden kehittämisen ja niiden hyödyntämisen jäänmurron operatiivisessa toiminnassa ja samalla kannustaisivat hyvän palvelutason tuottamiseen. Tällä tavalla voitaisiin toiminnan tuottavuutta kehittää ja luoda samalla edellytyksiä jäänmurron tarjoushintatason alenemiseen.

Jäänmurtotyöryhmä selvitti jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaamisessa 4 vaihtoehtoista hankintamallia. Lisäksi selvitettiin mahdollisuutta jäänmurtopalvelujen määrittämiseksi SGEI-palveluiksi ja niiden tuottamista koskevan julkisen palvelun velvoitteen antamiseksi Fins-tashipille. Tarkastelussa olivat mukana seuraavat hankintamallit:

1. Perinteisten jäänmurtajien palvelujen suorahankinta ja monitoimimurtajien palvelujen asteittainen kilpailuttaminen
2. Perinteisten murtajien ja monitoimimurtajien palveluiden asteittainen kilpailuttaminen alueellisena kilpailuna
3. Olemassa olevan jäänmurtokaluston operoinnin kilpailuttaminen
4. Yhteistyö Ruotsin kanssa jäänmurtopalvelujen hankinnassa

Vaihtoehtojen arviointi

Vaihtoehdossa 1 perinteisten murtajien palvelut olisi hankittu suorahankintana ja kilpailu olisi avattu monitoimimurtajien palvelujen kilpailuttamisena. Suorahankinta on hankintalain mukaan poikkeuksellinen menettely. Suorahankinnan soveltamiseen on hankintalain yleisperusluissa eräitä mainintoja, jotka eivät kuitenkaan suoraan sovellu tähän tapaukseen. Suorahankinnan soveltaminen perinteisten murtajien palvelujen hankintaan vaatisi hankintalain tulkintaa, mikä taas merkitsisi mahdollisia valituksia hankintapäätöksestä. Sen takia tätä hankintamallia ei pidetty parhaana vaihtoehtona.

Vaihtoehdon 2 perinteisten murtajien ja monitoimimurtajien palveluiden asteittaista kilpailuttamista alueellisena kilpailuna pidettiin Suomen osalta soveltamiskelpoisimpana vaihtoehtona jäänmurtopalvelujen kilpailun avaamiseen. Tässä vaihtoehdossa voitaisiin antaa palvelutuottajalle riittävästi vapausasteita operatiivisen toiminnan kehittämiseen ja innovaatioiden hyödyntämiseen. Tällä tavalla saavutettava tuottavuuden kasvu heijastuisi myös alentavasti tarjoushintatasoon. Monitoimimurtajien kilpailuttaminen murtajakohtaisena kilpailutuksena oli myös mukana tarkastelussa, mutta se synnyttäisi tarpeen tilaajan taholta murtajakohtaiseen operatiiviseen ohjaukseen, mikä olisi perinteisten murtajien sopimusmallista poikkeava malli. Sen takia myös monitoimimurtajien osalta esitetään alueellista kilpailutusmallia.

Vaihtoehdon 3 mukaisessa operointimallissa Varustamoliikelaitos vuokraisi omistamaansa jäänmurtokalustoa kilpailijoilleen julkisen hinnaston mukaisesti siinä tapauksessa, että se ei voita tarjouskilpailua. Tämä vaihtoehto avaisi kilpailuun vain jäänmurtajan miehistön työku-
tannuksia ja sitä ei pidetty sen takia sopivana kilpailun avaamisen menettelynä.

Vaihtoehto 4, yhteistyö Ruotsin kanssa jäänmurtopalvelujen hankinnassa on pitkän aikavälin tavoiteltava malli. Siinä olisi saavutettavissa molempien maiden osalta selviä hyötyjä. Yhteistyön tehostamismallissa voitaisiin mennä joko suorahankintaan hankintalain 7 §:n pohjalta tai kilpailutettuun hankintaan. Suorahankintaan meneminen edellyttäisi molempien valtioiden välistä valtiosopimusta, joka koskisi hankintalain 7 §:n mukaisesti palveluhankintaa allekirjoittajavaltioiden yhteisen hankkeen toteuttamiseksi. Palveluntuottajina olisivat silloin Finstaship ja Ruotsin Sjöfartsverketin jäänmurto-osasto sekä yksityinen TransAtlantic-varustamo. Kilpailutusta koskevassa yhteistyömallissa voisi olla Suomen ja Ruotsin merenkulkulaitosten jäänmurtopalvelujen yhteinen kilpailuttamisen valmistelu, yhteiset jäänmurtoalueet ja kilpailuttaminen samoilla hankinta- ja sopimusasiakirjoilla samanaikaisesti.

Suomen liikenne- ja viestintäministeriö on käynnistämässä neuvottelut Ruotsin Sjöfartsverketin kanssa yhteistyön tehostamiseksi jäänmurrossa. Mikäli jäänmurtopalvelujen yhteishankintojen käytännön toteuttamiseen syntyy yhteistyön tuloksena käytännön mahdollisuuksia, se tulisi ottaa huomioon myös kilpailun avaamisessa ja käytettävissä menettelytavoissa ja sopimusasiakirjoissa. Niiden kehittäminen tulisi siinä tapauksessa käynnistää yhteistyössä Ruotsin Sjöfartsverketin ja alan varustamojen kanssa mahdollisimman nopeasti.

Jäänmurtopalvelujen määrittäminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi SGEI-palveluiksi ja näiden palvelujen tuottamisen palveluvelvoitteen antaminen Finstashipille olisi mahdollista. EU:n SGEI-palveluja koskeva säännöstö ei kuitenkaan syrjäytä hankintalain sää-
döksiä. SGEI-palvelutkin pitää ensin kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. Jos kilpailua ei synny, voidaan ryhtyä valmistelemaan SGEI-palvelumäärittelyä, jota koskeva päätös tulee tehdä lakitasoisesti ja ryhtyä neuvottelemaan SGEI-palveluvelvoitteen antamisesta Finstashi-

pille. Liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaus ja Finstaship ovat suhtautuneet kielteisesti julkisen palvelun velvoitteen antamiseen Finstashipille. SGEI-palvelumalli ei ole varsinainen vaihtoehto kilpailun avaamiseen, vaan menettelytapa, jolla varmistetaan yhteiskunnalle tärkeän palvelun tuottaminen. Näiden syiden takia SGEI-palvelumäärittelyä ei pidetty edellä esitettyjä vaihtoehtoja parempana menettelytapana.

Ehdotettu vaihtoehto

Työryhmä ehdottaa, että kilpailulle avaamisessa sovellettaisiin vaihtoehtoa 2 eli aluekohtaisen asteittaisen kilpailuttamisen mallia yhdistettynä yhteistyömalliin Ruotsin Sjöfartsverketin kanssa.

Suomen jäänmurtopalvelujen alueellinen kilpailutus tapahtuisi ilman Ruotsin kanssa tehtävää jäänmurron yhteistyötä kolmessa vaiheessa, joissa kilpailutettaisiin alueellisena kilpailuna Perämeren, Selkä- ja Saaristomeren sekä Suomenlahden palvelualueet seuraavasti

1. Perämeri
 - Alustarve normaalitalvena 3-4 perinteistä murtajaa, joiden päätoiminta-alueena olisi Perämeri.
 - Sopimuskausi 10 vuotta + 5 viiden jatko-optio.
 - Kilpailuttamisajankohta 2008–2009.
 - Sopimus voimaan 2009–2010 talvikauden alussa.
2. Selkä- ja Saaristomeri
 - Alustarve normaalitalvena 1-2 monitoimimurtajaa, joiden päätoiminta-alueena olisi Selkä- ja Saaristomeri
 - Sopimuskausi 10–15 vuotta + jatko-optio.
 - Kilpailutusajankohta 2010–2013
 - Sopimus tulisi voimaan 2013–2014 talvikauden alussa.
3. Suomenlahti
 - Alustarve normaalitalvena 1-2 monitoimi/perinteistä murtajaa, joiden päätoiminta-alueena olisi Suomenlahti.
 - Sopimuskausi 10–15 vuotta + jatko-optio
 - Kilpailutusajankohta 2011–2014
 - Sopimus voimaan 2014–2015 talvikauden alussa.

Mikäli jäänmurtopalvelujen yhteishankintojen toteuttamiseen Ruotsin kanssa syntyy yhteistyön tuloksena käytännön mahdollisuuksia, se on otettava huomioon jatkokehitystyössä. Yhteishankintojen kilpailun avaamisen, käytettävien menettelytapojen ja sopimusasiakirjojen kehitystyö tulisi siinä tapauksessa käynnistää mahdollisimman nopeasti yhteistyössä Ruotsin Sjöfartsverketin ja alan varustamojen kanssa. Kehitystyön lähtökohtina voisivat olla tämän selvitystyön ja Ruotsissa tehdyn kehitystyön tulokset.

Kaikki kilpailutukset joko Suomen omat tai yhteishankinnat hoidettaisiin hankintalain mukaisina neuvottelumenettelyinä ja aikataulusta ja menettelystä tiedotettaisiin hyvissä ajoin potentiaalisille varustamoille. Palvelualueiden rajat määriteltäisiin tarkemmin tarjouspyyntöjen valmistelun yhteydessä. Tilastojen perusteella määriteltäisiin myös kullekin palvelualueelle ohjeelliset palveluajat.

Suomen monitoimimurtajien palveluista tehtäisiin suorahankintasopimukset siihen saakka, kunnes niiden palvelut on kilpailutettu. Suorahankintasopimukset valmisteltaisiin samanlaisesti kilpailutukseen tulevien tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisen kanssa ja niissä voitaisiin testata uusia kehitettäviä sopimus- ja maksuperustemalleja. Suorahankintasopimuksiin tulisi kehittää sopimushinnan läpinäkyvät neuvottelu- ja tarkistamismekanismit, jotta välttyttäisiin palvelumaksujen ylikompensaatiolta ja sitä kautta kielletyltä valtiontuelta.

Palvelusopimusten ja maksuperusteiden kehittämisessä otettaisiin huomioon palvelutuottajan operatiivisessa toiminnassaan tarvitsemat vapausasteet, innovaatioiden kehittämis- ja hyödyn-tämismahdollisuudet ja maksuperusteiden kannustavuus toiminnan kehittämiseen ja hyvän palvelutason ylläpitämiseen. Palvelusopimusrakenteiden kehittämisen pohjana voisivat olla nykyisen MKL:n ja Finstashipin välinen sopimus ja merenkulkualalla käytössä oleva Contract of Affreightment- sopimusmalli. Palvelusopimusrakenteiden kehittäminen on haasteellinen ja aikaa vaativa tehtävä, joka tulisi käynnistää mahdollisimman nopeasti. Niiden käytäntöön soveltaminen on myös perinteistä kilpailutusta vaativampi ja suuritöisempi tehtävä, mikä tulisi ottaa huomioon tilaajatehtävien resurssoinnissa tai tilaajan tarvitsemassa hankintapalvelu-avussa.

Jos Perämeren alueen neuvottelumenettelyyn ei saada yhtä useampaa ehdokkuushakemusta, kilpailutus keskeytetään ja siirrytään Perämeren alueen jäänmurtopalvelujen hankinnassa suorahankintaa koskeviin neuvotteluihin. Suorahankintasopimuksiin tulisi kehittää sopimushin- nan läpinäkyvät neuvottelu- ja tarkistamismekanismit samalla tavalla kuin monitoimimurtaji- en väliaikaisiin suorahankintasopimuksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö asettaisi asiantuntijaryhmän tukemaan jäänmurtopalvelun kil- pailutuksen valmistelua ja hankintamenettelyjen kehittämistä.

Raporttiin liittyy Markku Myllyn, Ilmari Aron ja Aarne Kumlinin allekirjoittama eriävä mie- lipide, joka on raportin liitteenä

Helsingissä 6.10.2008

Juhani Tervala

Mikael Nyberg

Sirkka-Heleena Nyman

Markku Mylly

Ilmari Aro

Aarne Kumlin

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO.....	7
1 JÄÄNMURTOPALVELUT ITÄMERELLÄ.....	8
1.1 Ilmastomuutoksen vaikutus Itämeren jääoloihin.....	9
1.2 Jäänmurto Ruotsissa.....	9
1.3 Jäänmurto Tanskassa.....	10
1.4 Jäänmurto Saksassa.....	10
1.5 Jäänmurto Virossa ja Latviassa.....	10
1.6 Jäänmurto Venäjällä.....	10
2 JÄÄNMURRON KUSTANNUKSET VUOSINA 2000-2008	11
2.1 Jäänmurron kustannusvastaavuus	11
2.2 Jäänmurron kustannuskehitys	11
3 JÄÄNMURTOPALVELUJEN HANKINNAN ARVIOINTIA.....	13
3.1 Valmisteluvaihe vuosina 2004-2005.....	13
3.2 Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan soveltuvan monitoimimurtajan hankkiminen	14
3.3 Yhteenveto vuosista 2004-2005	15
3.4 Vuoden 2006 kilpailutuksen arviointia	15
3.5 Vuosien 2007-2008 jäänmurtopalvelujen hankinnan kehittämisen arviointia	16
4 JÄÄNMURTOPALVELUJEN HANKINTA.....	18
4.1 Mahdollisuudet kilpailun avaamiseen.....	18
4.1.1 Hankintamenettelyjen globaali kehityssuunta.....	18
4.1.2 Jäänmurtopalvelujen hankintamallit	18
4.2 MKL:n ja Finstashipin näkemykset kilpailun avaamisesta.....	19
4.2.1 Merenkululaitoksen näkemys kilpailun avaamisen mahdollisuudesta.....	19
4.2.2 Finstashipin näkemys kilpailun avaamisen mahdollisuudesta	19
5 TOIMIVIEN MARKKINOIDEN EDELLYTYKSET	20
5.1 Kilpailullisten markkinoiden aikaansaaminen	20
5.2 Kilpailun avaaminen	21
5.2.1 Kilpailun avaamisen kokemukset muilla infra-aloilla	21
5.3 Jäänmurtopalvelujen kilpailuttamisen edellytykset	22
6 SOPIMUSRAKENTEET KILPAILUN AVAAMISESSA JA HANKINTOJEN KEHITTÄMISESSÄ.....	23
6.1 Rahtausopimukset.....	23
6.1.1 Matkarahtaus	24
6.1.2 Aikarahtaus.....	24
6.1.3 Laivan vuokraus	24
6.1.4 Rahtausurakka	24
6.2 Palvelusopimukset.....	24
6.3 Ehdotus jäänmurrossa käytettävästä palvelusopimuksen rakenteesta.....	26
6.4 Ehdotus palvelusopimuksen maksuperusteista	27
6.5 Ehdotus riskien jaosta palvelusopimuksessa.....	27
6.6 Jäänmurron palvelutason varmistaminen	28
6.7 Palvelusopimuksen muuttaminen kesken sopimuskauden.....	29
6.8 Huoltovarmuuden huomioonottaminen sopimuksissa	29
7 JÄÄNMURTOPALVEUJEN HANKINTASTRATEGIA.....	30
7.1 Kilpailuttamisen vaihtoehtoja	30
7.1.1 Vaihtoehto 1: Perinteisten murtajien palvelun hankinta suoraan hankintana, monitoimimurtajat kilpailutetaan	30

7.1.2	Vaihtoehto 2: Jäänmurtopalvelun asteittainen kilpailutus	33
7.1.3	Vaihtoehto 3. Nykykalustoa hyödyntävä operointimalli.....	33
7.1.4	Vaihtoehto 4: Yhteistyö Ruotsin kanssa jäänmurtopalvelujen hankinnassa.....	34
8	SGEI-PALVELUT	35
9	EHDOTETTU VAIHTOEHTO	36
9.1	Kilpailutuksen valmistelu.....	37
10	TILAAJATOIMINTOJEN KEHITTÄMINEN	39
10.1	Osaamisen ja kyvykkyyden kehittäminen osana muutosta	39
10.1.1	Merenkululaitoksen tilaajaosaamisen ja kyvykkyyden kehittäminen.....	39
11	SELVITYSTYÖN LÄHDEAINEISTO	43
	LIITTEET	45
	LIITE 1. ITÄMEREN ALUEEN JÄÄNMURTAJAT	45
	SUOMALAISET JÄÄNMURTAJAT KUVINA (KUVAT: FINSTASHIP)	47
	LIITE 2: TYÖRYHMÄN ASETTAMISKIRJE	49
	LIITE 3: JÄÄNMURTOPALVELUJEN KILPAILULLE AVAAMINEN JA HANKINNAN KEHITTÄMINEN VUOSINA 2003-2008	51
	1 KILPAILUTUKSEN VALMISTELU VIRASTOMUODOSSA	52
	2 KILPAILUTTAMINEN VUOSINA 2004-2005	53
	2.1 Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan soveltuvan monitoimimurtajan hankkiminen ..	53
	3 JÄÄNMURTOPALVELUJEN KILPAILUTTAMINEN VUONNA 2006	53
	3.1 Tarjousaika	54
	3.2 Sopimuksen laajuus.....	54
	3.3 Sopimuskausi	54
	3.4 Hankintamenettely	54
	3.5 Jäänmurtopalvelujen laatuvaatimukset	55
	3.6 Maksumekanismit ja maksuperusteet.....	55
	3.7 Tarjousten valintaperusteet	56
	3.8 Riskien jako ja riskien hallinta	56
	3.9 Jäänmurron kehittäminen ja innovaatiot	57
	3.10 Tarjoukset.....	57
	3.11 Neuvottelusopimus.....	58
	3.11.1 Sopimuksen rakenne	58
	4 JÄÄNMURTOPALVELUJEN HANKINNAN KEHITTÄMINEN VUOSINA 2007-2008	58
	4.1 Selvitysmiestyö	58
	4.1.1 Selvitysmiehen suositukset	59
	4.2 Selvityspyyntö Merenkululaitokselle	59
	4.3 Merenkululaitoksen selvitys.....	60
	4.3.1 BearingPointin selvityksen suositukset.....	60
	4.4 Liikenne- ja viestintäministeriön haluama jatkoselvitystyö.....	60
	4.4.1 LMR:n selvitys	61
	4.5 Merenkululaitoksen esitys 29.2.2008.....	62
	4.6 Työryhmän asettaminen 1.4.2008	63
	LIITE 4. MARKKU MYLLYN, ILMARI ARON JA AARNE KUMLININ ERIÄVÄ MIELIPIDE	64

JOHDANTO

Jäänmurtopalvelut eriytettiin Merenkululaitoksesta vuoden 2004 alussa perustettuun Varustamoliikelaitokseen, jonka hallintaan siirrettiin jäänmurtajat. Eriyttämisen jälkeen Merenkululaitoksen tehtävänä on ollut hankkia jäänmurtopalveluita ja toimia talvimerenkulun viranomaisena, ei vastata operatiivisesta toiminnasta.

Merenkululaitoksen organisaatiouudistusta koskevan hallituksen esityksen¹ mukaisesti Merenkululaitoksen viranomais tehtävinä erityisesti jäänmurrossa olisivat edelleen liikennerajoituksista päättäminen, erivapauksien myöntäminen liikennerajoitusten aikana, jääluokkakriteerien määrittäminen ja jääluokkatodistusten myöntäminen.

Lakiperusteluissa todetaan, että Merenkululaitos on julkisista hankinnoista annetun lain mukainen valtion hankintayksikkö, joka noudattaa hankintasäännöksiä ja käyttää olemassa olevat kilpailuttamismahdollisuudet kaikissa hankinnoissaan. Merenkululaitoksen tavoitteena on palvelutoiminnan avaaminen pitkällä aikavälillä kokonaan kilpailulle.

Merenkululaitokselle säädettiin organisaatiomuutoksessa velvoite avata jäänmurtopalvelut asteittain kilpailuun siirtymäaikana 1.1.2004 -1.1.2007, koska organisaatiomuutoksen tilanteessa ei ollut toimivia markkinoita. Merenkululaitokselle annettiin lisäksi oikeus tehdä suoria neuvottelu-urakkasopimuksia Varustamoliikelaitoksen kanssa sellaisista tehtävistä, joita ei ole vielä avattu avoimeen kilpailuun. Vuoden 2004 valtion talousarvioon oli sisällytetty Merenkululaitokselle tavoite: ”Jäänmurron ja väyläpalvelujen tilaajatoimintaa kehitetään kokonaispalvelujen periaatteella”

Tämän jälkeen Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut vuosittain vuosille 2004–2008 MKL:lle kilpailun avaamista koskevia tulostavoitteita.

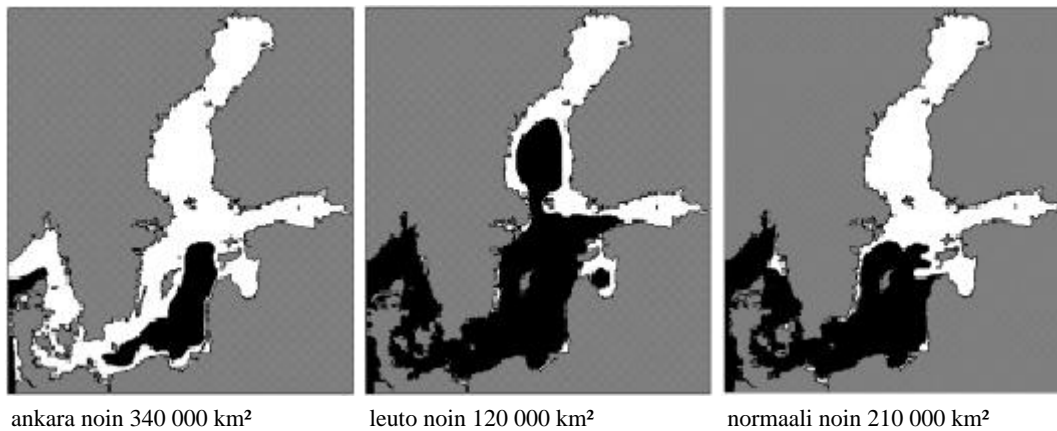
¹ Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta (HE38/2003)

1 JÄÄNMURTOPALVELUT ITÄMERELLÄ

Suomen sijainti Itämeren rannikkovaltiona korostaa maan taloudellisen toiminnan riippuvuutta merenkulusta. Meriyhteyksien on säilyttävä ympärivuotisesti ja silloinkin, kun Itämeri on jäässä. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että talvella kaikkien Suomeen liikennöivien kauppalausten tulee olla erityisesti jäissä kulkua varten suunniteltuja.

Itämeren jäätyminen on ollut eri vuosina varsin erilaista. Jääpeite on vaihdellut vuosittain 52 000 - 420 000 km² välillä, mikä vastaa noin 12 - 100 prosenttia Itämeren, Kattegatin ja Skagerrakin yhteenlasketusta pinta-alasta. Suomi on Euroopan unionin pohjoisin jäsenmaa ja yksi harvoista maailman maista, joiden kaikki satamat jäätyvät normaalitalvina, jotkut jopa puoleksi vuodeksi. Suomen ulkomaankaupan kuljetuksista tapahtuu 80 prosenttia meritse. Sijaintinsa ja ulkomaankauppansa puolesta Suomi muistuttaa saarta ja rantaviivaa on yhteensä noin 1500 km. Suomen tuonti ja vienti ovat täysin riippuvaisia merikuljetuksista. Ympärivuoden toimivat merikuljetukset ovat talvella mahdollisia vain jäänmurtajien avustuksella.

Talven ankaruutta mitataan Itämeren jääpeitteen laajuuden perusteella. Talvet luokitellaan viiteen luokkaan, jotka ovat erittäin leuto, leuto, keskimääräinen, ankara ja erittäin ankara. Viimeksi kuluneista 14 talvesta (1993–2007) 7 talvea on ollut jääpeitteen laajuuden mukaan keskimääräistä ja 7 leutoa. Leutoina talvina jäätä on yleensä Perämerellä ja jonkin verran Selkämeren satamien edustoilla sekä Suomenlahdella Porvoon itäpuolella. Alla olevissa kuvissa on esimerkinomaisesti kuvattu ankaran, leudon ja normaalin talven jäätilanne.



Kuva 1. Itämeren jääpeitteen laajuus ankarana, leutona ja normaalitalvena. Lähde: Merentutkimuslaitos.

Suomen 53 satamasta 23 pidetään auki ympäri vuoden siten, että Merenkululaitos pyrkii takaamaan jäänmurtaja-avustuksen näihin 23 niin sanottuun talvisatamaan kaikissa jääolosuhteissa. Talvikukausina, joulukuun 1. – huhtikuun 30. päivän välisenä aikana, satamissa käy yli 12 000 alusta ja lastia ne kuljettavat yli 32 miljoonaa tonnia. Laivoja avustaa kahdeksan jäänmurtajaa, joista viisi on perinteisiä murtajia ja kolme monitoimimurtajaa.

Jäänmurtajien avustuskautsi alkaa yleensä marraskuun puolenvälin ja joulukuun puolenvälin välisenä aikana ja päättyy yleensä toukokuun aikana. Normaalin talven aikana jäänmurtajat työskentelevät yhteensä noin 650 päivää ja tuona aikana ne avustavat aluksia kaikkiaan noin

20 000 mailin matkan, yhteensä noin 2 300 tuntia. Talvien 1999–2007 liikennerajoitusten aikana jäänmurtoapua tarvitsi keskimäärin 24 % aluksista. Alueella toimivien jäänmurtaajien IBNet-järjestelmään liitetyt sää- ja jääkartat mahdollistavat sen, että kaikki alukset saavat optimaaliset reittipisteet satamiin. Tällä tavoin alukset säästävät polttoainetta ja niiden riski vahingoittua vaikeissa jääolosuhteissa vähenee. Suurin jäänmurtoavun tarve on Perämerellä, jossa avustettavien alusten osuus liikennerajoitusten aikana on ollut keskimäärin 70 %.²

Perämeren jäänmurtotarpeeseen vaikuttavat tulevaisuudessa Pohjois-Suomen vireillä olevat kaivoshankkeet ja niiden kuljetustarpeet. Ne vaikuttavat lisäävästi erityisesti Kemin-Tornion ja Raahen satamien kautta kulkevien kuljetusten määriin ja sitä kautta niiden tarvitsemaan jäänmurtoapuun.

Vuodesta 2007 lähtien Merenkululaitos on laajentanut yhteistyötä jäänmurrossa Ruotsin Merenkululaitoksen kanssa. Sopimuksella on varmistettu yhden ruotsalaisen murtaajan palvelut Merenkurkussa.

Tärkeä osa jäänmurtopalvelua on avattujen väylien pitäminen avoinna. Jäänmurtopalveluista hyötyvät siten myös muut kuin erikseen jäänmurtoapua pyytävät alukset. Jäänmurtopalvelujen tuottamisen kustannus on talven ankaruudesta riippuen 2300–3300 euroa liikennerajoitusten aikana Suomen satamiin saapunutta ja satamista lähtenyttä alusta kohti ja noin 1,6–1,8 euroa näillä aluksilla kuljetettavaa tavaratonnia kohti.

1.1 Ilmastomuutoksen vaikutus Itämeren jääoloihin

Talvien leudontuminen vaikuttaa Itämeren jäätalviin. Talvikauden alueellisen ilman keskilämpötilan nousu yhdellä asteella pienentää vuosittaista Itämeren suurinta merijään pinta-alaa noin 45 000 neliökilometrillä. Viime vuosikymmenen leutojen jäätalvien aikana on Itämeren jään vuotuinen maksimilaajuus kattanut Itämerestä 15–62 prosenttia. Myös jään paksuuden ja jäätalven pituuden muuttumista voidaan arvioida lämpötilannousulla. Mallit osoittavat Perämeren ja Suomenlahden pohjukan vuosittain jäätyvän, vaikka ilmasto lämpenisi nykyisestään hyvinkin huomattavasti. Näillä alueilla jäätalven kehitys riippuu ilman lämpötilasta vähemmän kuin muualla Itämerellä.³

Kuitenkaan tulevaisuuden leuto, mutta tuulinen jäätalvi ei ole helppo jäätalvi. Tuulisuuden myötä merijäät liikkuvat herkemmin ja ahtautuvat täten haitaten merenkulkua ja aiheuttavat tarvetta jäänmurtoapuun. Tuulisuuteen ja myrskyihin liittyy myös voimistunut aallokko. Ruotsissa tehdyn laajan ilmastomuutoksen vaikutuksia koskevan raportin mukaan länsituulet voimistuvat Perämerellä. Tuulten vaikutuksesta merialueita Ruotsin rannikolla vapautuu ja jäät ahtautuvat entistä enemmän Suomen rannikolle. Jäiden aiheuttamat ongelmat helpottuvat Ruotsin puolella, mikä vähentää siellä tarvittavaa jäänmurtoapua. Suomen puolella tilanne on päinvastainen.⁴

1.2 Jäänmurto Ruotsissa

Ruotsissa uudistettiin jäänmurtotoimintaa vuosisadan vaihteessa. Ruotsin Merenkululaitos Sjöfartsverket (SFA) on omistanut jäänmurtaajat, mutta merivoimat vastasivat jäänmurtaajien

² Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus, Merenkululaitoksen julkaisu 2/2008

³ Ilmastomuutos vaikuttaa Itämereen, Merentutkimuslaitos 14.5.2008

⁴ Klimat och sårbarhetsutredningens slutbetänkande. SOU2007:70

miehityksestä vuodesta 1927 vuoteen 2001 saakka. Vuonna 2001 Ruotsissa siirryttiin järjestelmään, jossa perinteisten murtajien miehistöt muodostuvat kokonaan siviilihenkilöistä. Järjestelmässä SFA ostaa perinteisten murtajien (5 kpl) miehityspalvelut ulkopuoliselta varustamolta. Miehityspalvelujen ostaminen SFA:n ulkopuolelta tulee halvemmaksi kuin oman vakinaisen henkilökunnan palkkaaminen aluksille. Syynä tähän oli, että ulkopuolinen varustamo pystyy työllistämään henkilöstön tehokkaammin myös jäänmurtokauden ulkopuolisena aikana kuin SFA.

Ruotsin kaksi vanhintaa perinteistä murtajaa (Tor ja Njord) korvattiin vuosisadan vaihteessa kolmella uudella monitoimimurtajalla. Ruotsin valtio ei kuitenkaan omista uusia murtajia, vaan ne rakennutti ja omistaa norjalainen varustamo B&N Viking As. Ruotsin valtio maksoi kuitenkin alusten varustamisen jäänmurtovarustuksella eli noin 20 % alusten rakentamiskustannuksista. SFA on vuokrannut kyseiset monitoimimurtajat miehistöineen jäänmurtotoimintaan vuosittain 90 päiväksi. Vuokrasopimus on tehty vuoteen 2015 saakka ja sen jatkamisesta on 15 vuoden optio. SFA maksaa alukset omistavalle varustamolle perusvuokraa vuokraajalta sekä alusten todelliset kustannukset jäänmurrossa. Muun ajan vuodesta monitoimimurtajat ovat kaupallisessa off-shore-toiminnassa.

1.3 Jäänmurto Tanskassa

Tanskassa jäänmurtoalukset ovat merivoimien miehittämiä ja operoimia sekä kuuluvat Tanskan merivoimiin kuuluvalla yksiköllä. Jäänmurtajatoiminta rahoitetaan puolustusvoimien budjetista. Tanskan jäänmurtajien käyttö on ollut koko 90-luvun hyvin vähäistä leutojen talvien vuoksi.

1.4 Jäänmurto Saksassa

Saksalla on oma jäänmurtoalus, joka toimii jäänmurtajana ja ympäristönsuojelualuksena. Alus toimii talvella pääasiassa Pohjois-Saksassa, Kielin lahdella ja avovesiaikana alus on Pohjanmeren puolella ympäristönsuojeluvaihtelussa. Aluksen käytöstä ja operoinnista vastaa Saksan liikenneministeriö.

1.5 Jäänmurto Virossa ja Latviassa

Suomi myi vuosina 1993 ja 1994 kaksi jäänmurtajaa Baltian maihin, jäänmurtaja Tarmon Vieroon ja jäänmurtaja Varman Latviaan. Jäänmurtajien operoinnista vastaa molemmissa maissa kansallinen merenkulkulaitos ja kustannukset katetaan kauppamerenkululta perittävillä väylä- ja satamamaksuilla. Virossa on suunniteltu uuden jäänmurtajan hankintaa, mutta hankinnan toteuttamisesta ei ole tehty päätöstä.

1.6 Jäänmurto Venäjällä

Venäjän merihallinto vastaa jäänmurrosta koko valtakunnan alueella. Merihallinto on Suomenlahdella valtuuttanut Pietarin sataman merihallinnon vastaamaan jäänmurrosta Suomenlahden alueella. Pietarin satamahallinnolla on käytössään kolme avomerimurtajaa sekä viisi satama-alueella toimivaa murtajaa. Lisäksi Suomenlahdella toimii Vysotskin satamassa yksityisellä rahoituksella hankittu vanha suomalainen jäänmurtaja Karhu (Karu). Pietarin sataman merihallinto perii aluksilta jäämaksua, jolla kustannetaan jäänmurtotoimintaa Itäisen Suomenlahden alueella. Venäjän merihallinnolla on suunnitelmia uudistaa jäänmurtotoimintaa tilaaja-

tuottajamallin pohjalle. RosMorPort on rakennuttanut kaksi uutta jäänmurtajaa, jotka ovat valmistuneet vuonna 2008 ja joista ainakin toinen tulisi hoitamaan akuuttia jäänmurtotarvetta Pietarin liikenteessä..

2 JÄÄNMURRON KUSTANNUKSET VUOSINA 2000-2008

2.1 Jäänmurron kustannusvastaavuus

Väylämaksuilla katetaan talvimerenkulun avustamisen ja kauppamerenkulun väylien väylänpito, mukaan lukien liikenteen ohjaus. Väylämaksun kustannusvastaavuus on ollut lähellä 100 %.

Väylämaksut perustuvat alusten jääluokkiin. Vuoden 2006 alussa voimaan tulleen väylämaksulain mukaan väylämaksut määrätään samoin perustein kotimaan- ja ulkomaanliikenteen aluksille, kuten Euroopan unioni on edellyttänyt.

Merenkulkulaitos päättää alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta annetun lain (1121/2005) 10 §:n nojalla talvisatamista, joihin jäänmurtoavustusta annetaan sekä jäänmurta- ja-avustuksen rajoituksista. Näillä päätöksillä on huomattava vaikutus tarvittavaan jäänmurto-palveluun. Tiukka rajoituspolitiikka karsii heikot jäälaivat ja vähentää jäänmurto-avustuksen tarvetta ja päinvastoin.

Alusten jääluokitusta ja jäänmurtaja-avustusta koskeva laki tuli voimaan 1.1.2006. Lain mukaan aluksen jääluokka määräytyy pääsääntöisesti hyväksytyn luokituslaitoksen alukselle annettaman luokitusmerkinnän perusteella. Merenkulkulaitos pitää jääluokkaluetteloa, johon alusten jääluokat merkitään. Jääluokkia ovat: I A Super, I A, I B ja I C sekä jääluokat II ja III. Jääluokkiin I A Super, I A, I B tai I C kuuluvan aluksen tulisi täyttää aluksen rakennetta, koneetehoa ja muita ominaisuuksia koskevat vaatimukset siten, että se pystyy kulkemaan vaikeusasteiltaan erilaisissa jääolosuhteissa joko ilman jäänmurtajan avustusta tai tarpeen mukaan jäänmurtajan avustamana. Jääluokkaan II kuuluvalla aluksella tulisi olla oma kuljetuskoneisto, sen tulisi olla teräsrunkoinen ja rakenteeltaan avomerikelpoinen. Sitä ei olisi kuitenkaan vahvistettu jäissäkulkua varten, mutta se pystyisi kulkemaan erittäin helpoissa jääolosuhteissa. Jääluokkaan III kuuluisi sellainen alus, joka ei kuulu jääluokkiin I A Super, I A, I B, I C tai II.

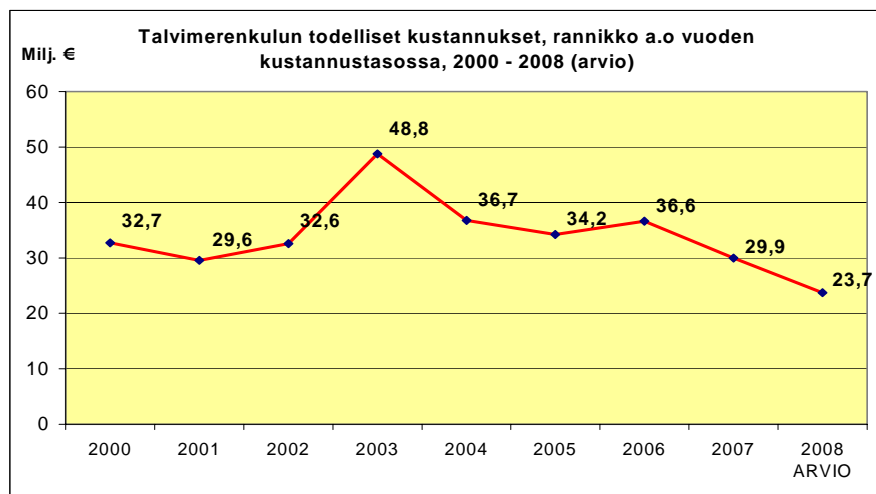
Merenkulkulaitos on esittänyt lisäksi vuonna 2007 Liikenne- ja viestintäministeriölle, että väylämaksukäytäntöä uudistettaisiin niin, että alusten väylämaksujen perusteeksi tulisi aluksen koon ja jäämaksuluokan lisäksi aluksista ympäristölle aiheutuva kuormitus.

2.2 Jäänmurron kustannuskehitys

Merenkulkulaitoksen kustannusseurannan mukaan jäänmurron kustannukset vaihtelevat suuresti vuosittain talven ankaruuden mukaan. Se näkyy erityisesti vuoden 2003 kovan talven kustannuksissa, jotka olivat yli 60 % suuremmat kuin leudon talven 2007 kustannukset. Talven ankaruus vaikuttaa jäänmurron kustannuksiin murtajien toimintapäivien määrän ja polttoaineen kulutuksen kautta. Ankarana talvena polttoaineen kulutus voi olla kolminkertainen leutoon talveen verrattuna. Merkittävä osa, leutoina talvina jopa yli puolet jäänmurron kustannuksista, on toimintapäivien määrästä riippumattomia kiinteitä kustannuksia, joiden perusteena on perinteisten murtajien jäänmurtajien lähtövalmius.

Perinteiset murtajat ovat valmiudessa keskimäärin noin viisi kuukautta vuodessa, mistä aiheutuu kustannuksia noin 14 miljoonaa euroa talvessa. Valmiuden ohella murtajista maksetaan niiden operoinnista toimintapäivien määrän. Lisäksi Merenkululaitos maksaa jäänmurron edellyttämät poltto- ja voiteluainekustannukset. Nykyisten sopimushintojen mukaan kahdeksan murtajan ja yhden Ruotsin kanssa yhteiskäytössä olevan ruotsalaisen murtajan aiheuttamat kokonaiskustannukset ovat talven ankaruudesta riippuen noin 30–49 miljoonaa euroa vuodessa.

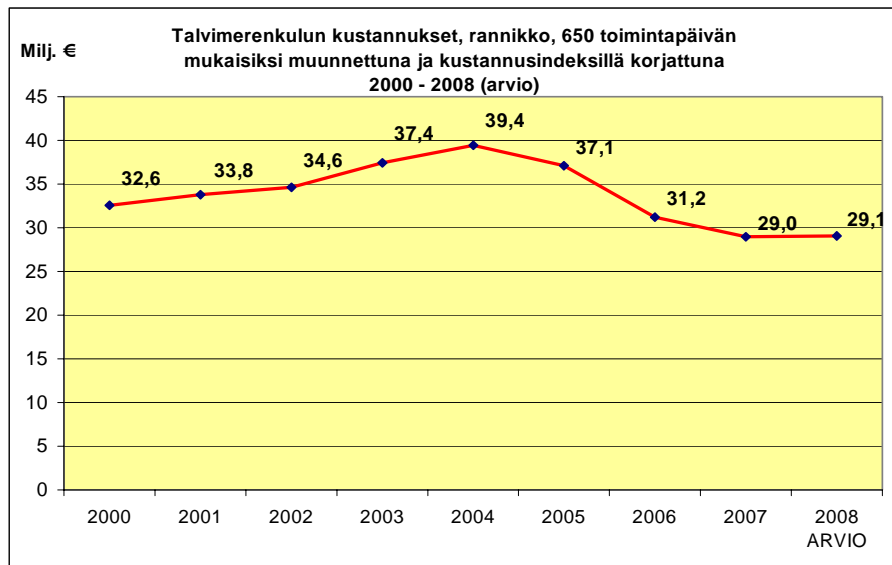
Alla olevassa kuvassa on esitetty todelliset jäänmurron vuosikustannukset asianomaisen vuoden kustannustasossa ilman indeksikorjausta. Vuoden 2008 arvio on tehty vuoden 2007 toteutumien ja kevättalven 2008 toteutumien perusteella.



Kuva 2: Jäänmurron todelliset kustannukset vuosina 2000-2008 (Lähde: Merenkululaitoksen kustannusseuranta)

Jotta saataisiin eri vuosien vertailukelpoiset kustannukset, tulee yllä olevan kuvan mukaiset kustannukset muuntaa normaalivuoden kustannuksiksi ja korjata niitä vielä asianomaisen vuoden kustannusindeksillä. Merenkululaitoksessa on käytetty normaalitalven kustannuksiksi muuntamisessa 650 toimintapäivää ja indeksikorjauksissa tuottajahintaindeksiä

Kun kuvan 2 kustannukset muunnetaan edellä esitetyllä tavalla indeksikorjatuiksi normaalitalven kustannuksiksi, saadaan kuvan 3 mukaiset eri vuosien vertailukelpoiset jäänmurron kustannukset.



Kuva 3: Jäänmurron kustannukset vuosina 2000-2008 650 toimintapäivän mukaisina ja muunnettuna vuoden 2008 kustannustasoon (Lähde: Merenkululaitoksen kustannusseuranta)

Kuvista voidaan todeta, että

- Kustannuskehitys vuodesta 2000 Varustamoliikelaitoksen aloittamiseen vuoteen 2004 saakka on ollut nouseva
- Liikelaitostamisesta lähtien kustannuskehityksessä on ollut laskeva trendi
- Vuoden 2008 kustannukset ovat vielä arvio, ja arviona se on vuoden 2007 tasolla
- Merenkululaitos on onnistunut sille asetetuissa talvimerenkulun taloudellisuutta koskevassa tavoitteessa

3 JÄÄNMURTOPALVELUJEN HANKINNAN ARVIOINTIA

3.1 Valmisteluvaihe vuosina 2004–2005

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2004 oli Merenkululaitokselle asetettu seuraavat tavoitteet:

1. Jäänmurron ja väyläaluspalvelujen tilaajatoimintoja kehitetään kokonaispalvelujen periaatteella.
2. Kilpailun avaamiseen ja markkinoiden kehittämiseen laaditaan yhteistoiminnassa suunnitelmat toiminnan eri osa-alueille.

Liikenne- ja viestintäministeriö antoi Merenkululaitokselle vuodelle 2004 samansisältöisen tavoitteen. Tämän jälkeen tavoitetta on täsmennetty vuosittaisilla tavoitteilla. Tavoitteissa on ollut kaksi merkittävää lähtökohtaa jäänmurron hankinnan kehittämiseksi ja kilpailun avaamiseksi:

- Kokonaispalvelujen periaate

- Suunnitelmien laatiminen yhteistoiminnassa alan kanssa

Yleismaailmallinen kehitys palvelujen hankinnassa on ollut siirtyminen työsuoritusten ostamisesta laajempaa osaamista ja suuremman vapauden palvelun tuottamisessa antavien palvelukokonaisuuksien hankintaan. Tämä periaate sisältyi myös Merenkululaitokselle annettuihin tavoitteisiin.

Markkinoiden syntymisedellytyksiä luotaessa yhteistoiminta alan potentiaalisten palveluntuottajien kanssa on tärkeää, jotta saataisiin muodostetuksi sellainen palvelukonsepti, jonka tarjoamiseen löytyy kiinnostusta ja tuottamiseen kannattavaa liiketoimintaa.

Yhteistoimintatarpeisiin kiinnitti huomiota myös Merenkululaitoksen organisaatiouudistuksen työryhmä lausumassaan: ”Markkinoiden ja tilaamisen menettelyiden kehittämistä jatketaan systemaattisesti. Erityistä huomiota tulee jatkossa kiinnittää jäänmurren ja yhteysalusliikenteen palveluiden hankintaan. Työssä on panostettava yhteistoimintaan markkinatoimijoiden kanssa”.⁵

Merenkululaitosuudistuksen suunnitteluvaiheessa vuonna 2003 valmisteltiin jo kilpailun avaamiseen ja toimivien markkinoiden kehitysedellytysten luomista. Tässä vaiheessa todettiin, että kilpailun avaaminen edellyttäisi tilaajan tahtotilan muodostamisen ja sen ilmoittamisen alan toimijoille. Siinä tarkoituksessa valmisteltiin ensimmäisiä versioita Merenkululaitoksen hankinta- ja kilpailun avaamisstrategian laatimisen projektisuunnitelmasta. Valmistelutyössä ei kuitenkaan syntynyt hankinta- ja kilpailun avaamisstrategiaa.

3.2 Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan soveltuvan monitoimimurtajan hankkiminen

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 23.5.2003 työryhmän valmistelemaan hallitusohjelman mukaisen uuden monitoimimurtajan hankintaa. Työryhmä sai työnsä valmiiksi 30.9.2003. Työryhmä esitti raportissaan öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan soveltuvan monitoimimurtajan hankkimista.⁶

Tarjouspyynnöt öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan soveltuvan monitoimimurtajan hankkimiseksi lähetettiin 31.1.2005 ja määräaikaan 1.8.2005 mennessä saatiin kaksi tarjousta, jotka molemmat olivat Varustamoliikelaitoksen jättämiä. Joulukuussa 2005 Suomen ympäristökeskus ja Merenkululaitos keskeyttivät kilpailutuksen, koska menettely ei avannut kilpailua ja tarjottu hintataso ylitti tilausvaltuuden.⁷

Monitoimimurtajan hankinnassa pyrittiin käyttämään yksityisrahoitusmallia, jota käytettiin myös myöhemmin E18 tiehankkeen kilpailutuksessa. Kilpailutus ei kuitenkaan onnistunut, koska saatiin vain varustamoliikelaitoksen tarjous. Sekin oli lähinnä korkeiden rahoituskustannusten takia yli 20 miljoonaa euroa kalliimpi kuin valtion budjetissa hankkeeseen esitetty tilausvaltuus.

⁵ Merenkululaitoksen organisaatiouudistus, seurantatyöryhmän loppuraportti, LVM48/2006

⁶ Monitoimimurtajatyöryhmän loppuraportti 31.12.2003, liikenne- ja viestintäministeriö

⁷ Merenkululaitoksen selvitys 25.4.2007

3.3 Yhteenveto vuosista 2004-2005

Vuonna 2004 kilpailun avaamisen strategiaa muodostettaessa lähetettiin varustamoille ja Ruotsin merenkululaitokselle kirjallinen kysely kilpailun avaamisesta ja markkinoiden synnyttämisestä. Kyselyä täydennettiin haastatteluin. Vuonna 2005–2006 kilpailun avaamisesta keskusteltiin ruotsalaisen ja venäläisen varustamon kanssa, joilla aiemmin tehdyn kyselyn mukaisesti oli ollut kiinnostusta tarjota off-shore–aluksia jäänmurtotehtäviin alalla vakiintuneiden ehtojen mukaisesti.

Kilpailun avaamisen valmistelussa tehtiin analyysyjä ja selvityksiä kilpailun avaamisesta ja markkinoiden toimintaedellytysten luomisesta. Kemikaali- ja öljyntorjuntaan tarkoitetun monitoimimurtajan hankinnan valmistelu vei resursseja ja muu kilpailutuksen valmistelu jäi vähemmälle huomiolle. Varustamoliikelaitos arvioi öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan soveltuvan monitoimimurtajan hankkimisen tarjousmenettelyä vaikeaksi ja suuritöiseksi, koska vastaava menettelyä ei oltu aikaisemmin käytetty hankinnoissa. Valmisteluvaiheen tuloksena ei syntynyt Merenkululaitokselle annetun tavoitteen mukaista, alan toimijoiden kanssa yhteistoiminnassa laadittua kilpailun avaamisen ja hankinnan kehittämisen strategiaa eikä pitempijänteistä kilpailuttamisaikataulua, jotka olisi voitu käsitellä Merenkululaitoksen päätöksentekoeleimissä.

3.4 Vuoden 2006 kilpailutuksen arviointia

Merenkululaitoksesta annetun lain mukaisesti jäänmurtopalvelut olisi tullut avata avoimeen kilpailuun asteittain kolmen vuoden siirtymäkauden aikana. Siirtymäkauden viimeisenä vuonna 2006 toimeenpannussa kilpailutuksessa ei kuitenkaan saatu tarjouksia muilta kuin Varustamoliikelaitokselta. Kilpailun valmistelun, tarjouspyynnön sisällön ja niistä annettujen lausuntojen pohjalta voidaan mainita seuraavia syitä siihen, miksi kilpailussa ei saatu muita kuin Finstashipin tarjous:

1. Kilpailun avaamista ja sen toimeenpanoa koskevan pitkän aikavälin hankintastrategian puuttuessa ei potentiaalisille palveluntuottajille pystytty antamaan kuvaa tulevista kilpailuttamisista
2. Kilpailu yritettiin avata kerralla koko Suomen merialueella siirtymäkauden viimeisenä vuotena.
3. Kilpailuttamisessa käytetyssä menettelyssä osallistujalla olisi pitänyt olla vapaata jäänmurtokalustoa, jota ei ole sidottu sopimuksilla seuraaviksi vuosiksi. Tällaista kalustoa ei kuitenkaan ollut tarjolla⁸
4. Tarjouksen laskenta-aika oli lyhyt, 58 vrk ja se ajoittui kesälomakauteen.
5. Lyhyt sopimuskausi, 2 talvikautta + kolme yhden vuoden optiota ja sopimuksen alkaminen 1.1.2007 eivät olisi mahdollistaneet uuden jäänmurtokaluston hankkimista.
6. Lyhyt sopimuskausi ei mahdollista vielä uuden toimijan Start Up-vaiheen oppimista ja siitä saatujen kokemusten täysimääräistä hyödyntämistä.
7. Sopimusrakenne, sen sisältö ja maksumekanismit eivät olisi antaneet kovin paljon vapausasteita eivätkä kannustaneet uusien toimintamallien kehittämiseen ja toiminnan tuottavuuden parantamiseen.

⁸ Maailman jäänmurtajalaivasto, ILS Oy:n selvitys 23.11.2007

8. Epävarmuutta tarjousten tekemisessä saattoi aiheuttaa myös mahdollisuus valita saaduista tarjouksista eri tarjoajien yksittäisiä aluksia.

3.5 Vuosien 2007–2008 jäänmurtopalvelujen hankinnan kehittämisen arviointia

Vuoden 2006 kilpailutuksen jälkeen Liikenne- ja viestintäministeriö on halunnut jäänmurtopalvelujen kilpailun avaamista valtion vuoden 2004 talousarvioesitykseen Merenkululaitokselle kirjatun tulostavoitteen pohjalta: ”Jäänmurron ja väyläpalvelujen tilaajatoimintaa kehittää kokonaispalvelujen periaatteella”

Liikenne- ja viestintäministeriö on täsmentänyt tavoitetta Merenkululaitokselle toimittamissa selvityspyynnöissä mm. seuraavasti:⁹

- ”Hyödynnetään hankinnassa palveluiden tarjoajien osaamista ja innovatiivisuutta kilpailuttamalla aluskapasiteetin sijasta jäänmurtoa kokonaispalveluna antamalla tarjoajalle vapautta organisoida toimintaansa ja näin vaikuttaa jäänmurtajien käyttöasteeseen sekä henkilöstön ja polttoaineen käyttöön.”
- ”Kilpailutetaan jäänmurtopalvelut alueelliset olosuhteet huomioon ottavina alueellisin kokonaispalvelu-urakoina, joiden pituus porrastetaan olemassa olevan käyttöön mukaan. Näin mahdollistettaisiin alusten peruskorjaukset, muut toimintaa tehostavat investoinnit ja/tai uusinvestoinnit.”

Näitä yleisperiaatteita on sovellettu muilla infra-alueilla ja niiden käytöstä on saatu hyviä tuloksia. Niiden käyttöönoton vaikutuksesta sovelletun alan tuottavuus on kehittynyt ja tarjoushintataso reaaliarvoin laskien on laskenut.

Vuosien 2007–2008 aikana tehtiin joukko selvitystöitä sekä liikenne- ja viestintäministeriön, Merenkululaitoksen että myös Varustamoliikelaitoksen toimeksiantoina. Selvitystyössä oli muun muassa seuraavia vaiheita:

- Liikenne- ja viestintäministeriön asettama selvitysmies Jukka Laaksovirta laati 8.1.2007 päivätyn raportin kilpailuttamisesta
- LVM pyysi 1.2.2007 Merenkululaitosta laatimaan jäänmurtopalvelujen kilpailuttamisperiaatteet
- MKL teetti kilpailuttamisperiaatteiden selvittämistä varten BearingPointilla selvityksen. Tämä valmistui 2.3.2007.
- MKL:n 25.4.2007 päivätty vastaus ei tyydyttänyt LVM:ää
- Ministeriö lähetti Merenkululaitokselle 7.11.2007 uuden selvityspyynnön, jonka tuli valmistua 31.1.2008 (29.2.2008) mennessä
- Varustamoliikelaitos teetti omiin tarpeisiinsa Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksella 13.12.2007 päivätyn selvityksen jäänmurron kustannusten korvaamisesta
- Ministeriö teetti lakiasiantomisto LMR:llä 8.2.2008 päivätyn selvityksen jäänmurtopalvelujen hankintaan liittyvästä lainsäädännöstä ja hankinnan toteuttamismahdollisuuksista.
- Merenkululaitoksen 29.2.2008 päivätty vastaus ei tyydyttänyt ministeriötä.

⁹ LVM:n selvityspyyntö Merenkululaitokselle 7.11.2007

- Ministeriö perusti asiaan selvitystyöryhmän 2.4.2008

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ja Merenkululaitoksella on ollut erilaisia näkemyksiä jäänmurtopalvelujen hankinnan strategisista ratkaisuissa muun muassa seuraavista asioista:

- Kilpailun avaamisen mahdollisuudesta
- Kilpailuttamisen aikataulusta ja menettelytavoista
- Kilpailussa käytettävien sopimusten rakenteesta ja sisällöstä
 - Urakka/sopimusmuodosta (aikarahtaus/palvelusopimus)
 - Maksuperusteista (yksikköhinta/kokonaishinta)
 - Sopimusajan pituudesta
 - Palvelun laatuvaatimuksista

Liikenne- ja viestintäministeriö on halunnut soveltaa jäänmurtopalvelujen hankinnan kehittämiseen ja kilpailun avaamiseen samoja periaatteita, mitä on sovellettu laajasti muiden infra-alueiden palvelujen kehittämisessä ja käyttöönnotossa.

Merenkululaitos on halunnut käyttää edelleen perinteistä aikarahtausopimukseen pohjautuvaa aluskohtaista hankintakäytäntöä, ja on perustellut asiaa liikenne- ja viestintäministeriölle toimittamissaan selvityksissä jäänmurron muista infra-alan palveluista poikkeavilla erityispiirteillä ja markkinoiden toimimattomuudella sekä varustamojen kannanotoilla, joiden mukaan kilpailuun osallistumista voidaan edesauttaa käyttämällä sopimuksissa kansainvälisiä merenkulkualan sopimusmalleja. Pitkän aikavälin suunnitelmissa Merenkululaitos on halunnut käyttää jäänmurtajan käyttöiän päättyessä uuden monitoimimurtajan hankkimista pitkäkestoisen aluskohtaisen sopimuksen pohjalta.

Varustamoliikelaitos Finstaship on esittänyt jäänmurron hankintastrategian luomista sekä kilpailuttamisen, sopimusrakenteen ja maksumekanismien kehittämistä. Finstaship on esittänyt siirtymistä aikarahtausopimuksesta (Time Charter) Merenkulkualalla käytössä olevaan Contract of Affreightment (COA) sopimusmalliin ja kilpailun alueellista avaamista asteittain.

Kun vuoden 2006 kilpailun avaamisessa ei onnistuttu, neuvoteltiin Finstashipin kanssa suora-hankintasopimus, jonka optiovuodet on jo otettu käyttöön. Sopimuksen viimeinen optiovuosi päättyy vuonna 2009.

4 JÄÄNMURTOPALVELUJEN HANKINTA

4.1 Mahdollisuudet kilpailun avaamiseen

4.1.1 Hankintamenettelyjen globaali kehityssuunta

Maailmanlaajuinen suuntaus infra-alalla on ollut siirtyminen laajempaa osaamista vaativien palvelukokonaisuuksien hankintaan ja sitä vastaavien hankinta- ja kilpailuttamismenettelyjen ja niiden edellyttämien sopimus- ja palvelumallien kehittämiseen. Tavoitteena on ollut käyttää sellaisia sopimusmalleja, jotka antavat joustavuutta ja vapausasteita palvelutuottajien innovaatioiden, uusien teknisten ratkaisujen ja tuotteiden kehittämiseksi sekä niiden hyödyntämiselle. Riskien jaossa ja riskien hallinnassa se on merkinnyt tilaajan aiemmin itsellään pitämien riskien hallittua siirtoa palveluntuottajalle ja myös tilaajalla aiemmin olleiden tehtävien ja osaamisvaatimusten siirtoa palveluntuottajalle palveluntuottajan osaamisvaatimuksiksi.

Perinteisissä malleissa palvelun tilaaja on ohjannut operatiivista tuotantoa lähes työnsä johtomaisesti ja tästä luopuminen ja siirtyminen lopputuotteen toimivuuden määrittelyyn ja sen varmistamiseen on ollut haastavaa.

4.1.2 Jäänmurtopalvelujen hankintamallit

Merenkulkulaitoksen organisaatiouudistuksen yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriö antoi tavoitteita jäänmurron ja väyläpalvelujen hankinnan kehittämiseen laajempaa osaamista vaativien palvelukokonaisuuksien pohjalta.

Näissä täsmennetyissä tavoitteissa on liikenne- ja viestintäministeriö halunnut yleisellä tasolla hankintamenettelyissä muutettavaksi:

- Urakka- ja sopimusmuotoa palvelusopimusmalliksi
- Sopimuksen kesto alusten käyttöä mukaiseksi ja sopimusten porrastamista tämän mukaisesti.
- Laatuvaatimuksia jäänmurtopalvelun toimivuutta koskeviksi vaatimuksiksi
- Sopimuksen maksuperusteita kokonaispalvelumaksuiksi

Tavoitteissa ei ole puututtu kilpailuttamismenettelyihin, riskien jakoon, riskien hallintaan, tarjousten arviointiperusteisiin, laadunvarmistusmenettelyihin eikä myöskään kilpailun avaamisessa käytettäviin kilpailuttamismenettelyihin.

Suomen lisäksi missään muussa maailmassa jäänmurtopalveluja ei ole avattu kilpailuun ja sen takia valmiita, tarkoitukseen soveltuvia hankinta- ja sopimusmalleja ei ole olemassa. Merenkulkulaitos ja myös Ruotsin Sjöfartsverket ovat käyttäneet myös jäänmurrossa merirahtien kuljetukseen kehitettyä aikarahtausmallia. Ruotsi on käyttänyt aikarahtausmallia lähes sellaisenaan.

Vuoden 2006 kilpailutuksessa Merenkulkulaitoksen käyttämä sopimusmalli ei ollut puhdas aikarahtausopimus, vaan sen suomalaisiin olosuhteisiin tehty sovellus. Aikarahtausopimusmallista on MKL:n ja VLL:n väliseen sopimukseen otettu mallin maksuperusteet. Kilpailutuksen jälkeen tehdyn suorahankintasopimus muistuttaa perusrakenteiltaan perinteistä infra-alan hankintamallia. Sopimuksen mukaisesti MKL vuokraa VLL:n jäänmurtokalustoa miehis-

töineen lyhytkestoisella sopimuksella jäänmurtotoimintaan, maksaa tuotannossa tarvittavan raaka-aineen (poltto- ja voiteluaineet) suoraan näiden toimittajalle ja maksaa palvelutoimittajalle tuotantovälineiden valmiudesta ja tehdystä työstä yksikköhintaperiaatteella.

4.2 MKL:n ja Finstashipin näkemykset kilpailun avaamisesta

Kilpailua estäväksi tekijäksi on erilaisissa selvityksissä todettu se, että jäänmurrossa tarvittavat alukset ovat hyvin kalliita ja perinteisten murtajien käyttö muihin tarkoituksiin on ollut rajoitettua. Finstashipillä käytössä olevat kolme monitoimimurtajaa ovat sen sijaan käyttökelpoisempia, koska niillä on käyttöä myös jäänmurtokauden ulkopuolella off-shore toiminnassa.

4.2.1 Merenkululaitoksen näkemys kilpailun avaamisen mahdollisuudesta

Merenkululaitos on omissa selvityksissään liikenne- ja viestintäministeriölle todennut, että sen kilpailuttamisyrietykset ei ole onnistuneet sen takia, että:¹⁰

- Muita kiinnostuneita kuin Finstaship ei ole ollut ja sekin nykyistä korkeammalla hintatasolla.
- Ylimääräistä kalustoa ei ole maailmalla.
- Monitoimimurtajien omistajat ovat haluttomia tulemaan jäänmurtoon, koska off-shore-toiminnassa hintataso on selkeästi korkeampi.

Merenkululaitos on todennut alalle tulon esteeksi muun muassa seuraavia syitä:

- Suuret investoinnit kalustoon ynnä muihin strategisiin resursseihin.
- Kalustoa ei ole saatavissa järkevään hintaan.
- Tarvittaville investoinneille on vaikea saada riittävää tuottoa.

Edelleen Merenkululaitos on todennut, että kilpailua syntyy vain, jos potentiaalinen kilpailija näkee mahdollisuuksia kilpailuetujen syntymiseen saavuttamalla synergisiä etuja nykyiseen liiketoimintaansa esim. off-shore/jäänmurtotoimintojen yhdistämisellä. MKL:n mukaan yrityksen tulisi saada 75 % liikevaihdosta muualta kuin jäänmurrosta.

4.2.2 Finstashipin näkemys kilpailun avaamisen mahdollisuudesta

Finstashipin esitykset jäänmurtopalvelujen kilpailun avaamisen menettelyistä noudattavat periaatteiltaan liikenne- ja viestintäministeriön Merenkululaitokselle antamia tavoitteita. Lisäksi Finstaship on esittänyt muutoksia sopimusrakenteeseen, sopimuksen sisältöön, sopimusaikaan sekä maksumekanismeihin ja maksuperusteisiin. Nämä Finstashipin ehdotukset tarkoittavat suurelta osin muilla infaloilla kehitettyjen ja käytäntöön vietyjen periaatteiden soveltamista jäänmurtopalvelujen hankintaan.

Finstaship on esittänyt kilpailun avaamisen onnistumisen edellyttävän seuraavien asioiden kehittämistä ja käytäntöönviemistä:¹¹

- Jäänmurron palvelualueiden muodostaminen
- Palvelutasotavoitteiden määrittäminen

¹⁰ Merenkululaitoksen esitys liikenne- ja viestintäministeriölle 29.2.2008

¹¹ Esko Mustamäki : ”Kilpailutus jäänmurtopalvelujen hankinnassa”, kalvosarja 12.12.2007

- Operoinnin lähtökohdaksi rajoituspolitiikka
- Bonukset ja sanktiot osaksi sopimusta
- Sopimusaikojen porrastaminen kilpailun avaamiseksi
- Kilpailutusohjelman laatiminen ja julkistaminen

Lisäksi Finstaship on tehnyt yksilöidyn esityksen jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaamisesta 1.2.2008¹². Esityksessä täsmennetään edellä esitettyjen periaatteiden toteuttamista käytännössä.

Esityksessä Finstaship esittää kolmen jäänmurtoalueen mallia, jossa kilpailutettaisiin asteittain Suomen kolme jäänmurtoaluetta ja palvelusta tehtäisiin COA-pohjainen sopimus (Contract of Affreightment). Maksuperusteissa Finstaship esittää siirtymistä kokonaispohjaisempiin maksuperusteisiin. Esityksen mukaan sopimuksen lähtökohtana olisi alueellinen kiinteä vuotuinen kokonaishinta (perushinta). Perushinta sisältäisi palvelun tuottamisen sovitulla aikavälillä ja määritellyillä palvelutasoilla. Sopimuksessa ei määriteltäisi, millä aluksilla sovittu palvelutaso tuotetaan. Vuotuinen perushinta sidottaisiin sovittuun indeksiin.

Esityksen mukaan sopimus sisältäisi lisäksi muuttuvan hinnanosan, jossa otetaan huomioon:

- Ilmastolliset olosuhteet suhteessa keskimääräisiin olosuhteisiin
- Liikennemäärä
- Talvisatamien lukumäärä
- Polttoaineen markkinahinta

Vaihtoehtoisista kilpailun avaamismenettelyistä Finstaship ei pidä taloudellisesti perusteltuna menettelyä, jossa tilaaja suorittaisi alusten uusintainvestoinnit ja kilpailuttaisi vain operoinnin. Tällaisessa kilpailutuksessa vain pieni osa kokonaiskustannuksista olisi aidosti kilpailun kohteena.

5 TOIMIVIEN MARKKINOIDEN EDELLYTYKSET

5.1 Kilpailullisten markkinoiden aikaansaaminen

Jäänmurtopalvelujen hankintojen kehittämisessä, markkinoiden toimintaedellytysten luomisessa ja kilpailun avaamisessa on tarkoituksena ollut kilpailullisten markkinoiden aikaansaaminen.

Kilpailullisilla ja toimivilla markkinoilla on joukko perusedellytyksiä, joita ilman markkinat eivät toimi. Niistä voidaan mainita seuraavia esimerkkejä, joita voidaan soveltaa myös jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaamisessa:

1. Palvelukysyntä on ennustettavissa. Se vaatii palvelun hankinnan pitkäjänteisen strategian ja sen toimeenpano-ohjelman sekä sitä koskevan tehokkaan informaation potentiaalisille palveluntuottajille
2. Markkinoilla on riittävästi ja sillä tavoin ajoitettua kysyntää, että markkinat eivät ole kiinni pitkiä aikajaksoja. (Kilpailuttamisen ajallinen porrastaminen)

¹² Jäänmurtopalvelujen kilpailuttaminen, Finstashipin muistio 1.2.2008

3. Markkinakysyntä on laajuudeltaan niin suurta, että se mahdollistaa useamman toimijan markkinoilla olemisen, aidon kilpailun ja mahdollisuuden kilpailussa pärjäämiseen.
4. Käytetyt hankintamenettelyt, sopimusten rakenne, sopimusten kesto ja sisältö sekä riskien jako kannustavat yrityksiä osallistumaan kilpailuun.
5. Hankinta- ja kilpailuttamismenettelyt sekä sopimusrakenne mahdollistavat alan tuotavuuden kehittämisen ja palvelutuottajien toiminnan kannattavuuden
6. Markkinoilla ei esiinny kilpailurajoituksia, perusteettomia kynnyksiä markkinoille tuloon, harmaata taloutta eikä rikollista toimintaa
7. Tilaajaorganisaation hankintahenkilöstöllä on hankintojen edellyttämä substanssi-, markkina-, hankinta- ja sopimusosaaminen.
8. Palveluntuottajilla on vastaavasti palveluntuottamisessa ja sen hallinnassa tarvittava osaaminen

Kilpailunrajoituslaissa¹³ on säännöksiä kielletyistä menettelyistä, joiden avulla voidaan yrittää sulkea kilpailijoita pois markkinoilta. Yksi tällainen on tarjotun palvelun saalistushinnoittelu. Nykyisessä jäänmurtopalvelujen toimimattomassa markkinatilanteessa Finstahipillä on perinteisiä vanhoja jäänmurtajia, joiden pääomakustannukset ovat hyvin alhaiset. Lisäksi monitoimimurtajien kannattavuus offshore-toiminnassa on jäänmurtoa huomattavasti parempi. Kilpailun avaamisvaiheessa on vaarana syntyä sellainen tilanne, jossa perinteisten jäänmurtajien palvelujen hinnoittelussa subventoidaan jäänmurron kustannuksia monitoimimurtajien offshore-toiminnan hyvillä tuotoilla.

Tilaajan, Merenkululaitoksen intresseissä on saada hankituksia jäänmurtopalvelu oikeanlaatuksena, oikeaan aikaan ja mahdollisimman halvalla hinnalla. Kun perinteisten murtajien pääomakustannukset ovat joko kokonaan tai ainakin osittain kuoletettu, on uusien rakennettavien murtajien hintataso jäänmurrossa korkeampi ja se johtaa joka tapauksessa kilpailutilanteessa jäänmurtopalvelun markkinahinnan nousuun.

5.2 Kilpailun avaaminen

5.2.1 Kilpailun avaamisen kokemukset muilla infra-aloilla

Infra-alan organisaatorakenteissa tapahtui 1990- ja 2000-luvulla suuria muutoksia. Perinteiset sekä tilaaja- että tuotantotoiminnoista vastanneet infra-alan organisaatiot jaettiin tilaaja-tuottajamallin pohjalta erillisiin virasto- ja liikelaitos- tai yhtiömuotoisiin organisaatioihin. Samassa yhteydessä molemmille organisaatioille tuli uudet roolit ja uudenlaiset tehtäväkentät.

Tilaajaorganisaation siirtyessä palvelujen hankkijaksi, saadut kokemukset ovat osoittaneet, että uuteen tilanteeseen siirtyminen vaatii laajaa kehittämiskokonaisuutta. Ei riitä, että kehitetään ja yritetään ottaa käytäntöön yksi kokonaisuuden osa-alue. Koska osa-alueet kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa, on varmistettava, että muiden osa-alueiden kehitysvaihe ei estä kehitetyn osion käytäntöönvientiä. Hankintojen kehittämisen kokonaisuuteen kuuluvat:

- Hankintamenettely
- Urakka- ja sopimusmuoto, sopimusaika
- Palvelu/laatuvaatimukset
- Tarjousten arviointi ja valintaperusteet

¹³ Laki kilpailunrajoituksista 27.5.1992/480

- Palvelun maksuperusteet
- Riskien jako ja riskien hallinta
- Laadunvarmistus ja laadunhallinta

Seuraavissa esimerkeissä on kuvattu, millä tavalla eri osatekijät eri hankintamenettelyissä liittyvät toisiinsa. Perinteisissä työsuoritusten kilpailuttamisen menettelyissä on ollut:

- hankintamenettelynä avoin menettely
- lyhyt sopimusaika
- laatuvaatimuksina palvelun teknistä suorittamista koskevat laatuvaatimukset
- valintaperusteena alin tarjottu hinta
- maksuperusteena palvelun yksikköhinta
- riskit pääosin tilaajalla
- tilaajan laadunvalvonnassa tuotannon teknisten menetelmien kontrollointi.

Kun on kehitetty ja otettu käyttöön kehittyneempiä hankintamenettelyjä, on jouduttu muuttamaan kaikkia edellä esitettyjä osatekijöitä. Esimerkiksi palvelukokonaisuuksien hankinnassa:

- hankintamenettelynä on rajoitettu, neuvottelu- tai kilpailullinen neuvottelumenettely
- sopimusaika on yleensä pitkä
- laatuvaatimuksina ovat palvelun lopputuotteen tai palvelun toimivuutta koskevat vaatimukset
- valintaperusteena on kokonaistaloudellisuuden arviointiperuste
- maksuperusteena on kokonaishintaperuste
- riskit on jaettu ja optimoitu tilaajan ja palveluntuottajan välillä
- palveluntuottajalla on laatuvastuu ja sen osoittamisvelvoite tilaajalle. Tilaaja puolestaan käyttää tarjouksessa edellytetyn laatusuunnitelman auditointia ja pistokoetarkastuksia.

5.3 Jäänmurtopalvelujen kilpailuttamisen edellytykset

Edellä esitetyn mukaisesti jäänmurtopalvelujen kilpailun avaamisen ja markkinoiden toimintaedellytysten luominen edellyttäisi seuraavien osatekijöiden kehittämistä, kehitettyjen uusien toimintatapojen ja menettelyjen ja käyttöönoton testaamista yhteistyössä alan potentiaalisten palveluntuottajien kanssa. Näitä toimintaedellytyksiä olisivat edellä esitetyn mukaisesti seuraavat:

1. Palvelukysynnän ennustettavuuden parantaminen laatimalla palvelun hankinnan strategia ja sen toimeenpanon ajoitettu vuosaikataulu yhteistyössä alan teollisuuden kanssa. Vuosaikataulussa tulisi olla huomioonotettuna kilpailun porrastettu avaaminen, jotta markkinoilla olisi jatkuvaa kysyntää. Jäänmurtopalvelujen hankintastrategia olisi syytä laatia osana Merenkululaitoksen kaikkien hankintojen kehittämistä. Tässä selvitystyössä kuitenkin keskitytään jäänmurtopalvelujen hankinnan kehittämiseen.
2. Siirtyminen sellaiseen sopimusrakenteeseen ja sopimusten sisältöön, jotka antavat tilaa ja joustavuutta palveluntuottajalle työn teknisen toteuttamisen suunnittelussa ja toimeenpanossa innovaatioiden kehittämiseen ja niiden hyödyntämiseen. Tällaisen sopimusrakenteen kehittämiseen kuuluisi seuraavia osatekijöiden kehittäminen, testaus ja käyttöönotto:
3. Jäänmurtopalvelujen hankintaan soveltuvan palvelusopimusmallin kehittäminen

4. Kokonaisperusteisen, kannustavan maksumekanismin kehittäminen
5. Sopimusajan pidentäminen niin, että se mahdollistaa kaluston uushankinnan ja uusien palveluntuottajien tulon markkinoille.
6. Sopimusmallin riskinjaon optimoinnin kehittäminen kannustamaan palveluntuottajia riskinottoon ja toiminnan tuottavuuden kehittämiseen
7. Liikenne- ja viestintäministeriön antamien jäänmurron yleisluontoisten palvelutasovaatimusten työstäminen tarkemmalle tasolle alue- tai mahdollisesti satamakoh-
taisiksi laatuvaatimuksiksi. Niiden toteuttamisen avulla varmistetaan ministeriön
kanssa sovittujen vaikutusten aikaansaaminen
8. Tarjousten arviointi- ja valintaperusteiden kehittäminen laatupainotteiseen suuntaan.
9. Palvelun laadunhallinnassa laatuvaluun siirtäminen palveluntuottajalle ja toteutuneen
laadun raportointiin. Tilaajan siirtyminen laatusuunnitelmien auditointiin ja pisto-
koetarkistuksiin.
10. Sekä tilaajan että palveluntuottajien osaamisen kehittämistarpeiden analysointi ja niitä
koskevien kehittämissuunnitelman laatiminen.

6 SOPIMUSRAKENTEET KILPAILUN AVAAMISESSA JA HANKINTOJEN KEHITTÄMISESSÄ

Hankintatavasta riippumatta sopimusten sopimusrakenteet (sopimusmalli, roolit, vastuut, riskien jako ja hallinta, maksumekanismit ja laadunhallinta) olisi syytä käydä läpi ja uudistaa ottaen huomioon palveluntuottajan operatiivisessa toiminnassaan tarvitsemat vapausasteet, innovaatioiden kehittämis- ja hyödyntämismahdollisuudet ja maksuperusteiden kannustavuus toiminnan kehittämiseen ja hyvän palvelutason ylläpitämiseen. Jos käytetään perinteisten murta-
jien suorahankintaa, sopimuksessa voitaisiin kehittää ja testata uusia menettelytapoja käytettäväksi monitoimimurtajien kilpailuttamisessa.

6.1 Rahtaus sopimukset

Merenkulkualalla on käytössä perinteiset rahtaus sopimukset. Jäänmurrossa, niissä maissa, missä se on sääolosuhteiden takia tarpeen, sopimusmalleja on hyvin vähän käytössä, koska murtajat ovat pääosin valtion omistuksessa eikä ole ollut tarvetta tehdä tilaajan ja tuottajan välisiä sopimuksia. Sen takia Ruotsissa, missä Sjöfartsverketillä on sopimus yksityisen TransAtlantic-varustamon kanssa jäänmurrosta, on käytössä aikarahtaus sopimus (Time Charter-sopimus).

Suomessa Merenkululaitoksella on käytössä Varustamoliikelaitoksen kanssa kansainvälisestä aikarahtaus sopimusmallista pitkälle muokattu suomalainen sopimusversio. Siihen on sisällytetty rahtaus sopimusmallin aluskohtainen ohjaus ja maksuperusteet.

Varustamoliikelaitos on puolestaan esittänyt merenkulkualalla käytettävän Contract of Affreightment (COA) rahtaus sopimusmallin käyttöä uusissa sopimuksissa.

Merenkulkualalla on käytössä muun muassa seuraavanlaisia rahtaus sopimuksia

- Matkarahtaus (Voyage Charter)
- Aikarahtaus (Time Charter)
- Laivan vuokraus (Bareboat Charter)

- Rahtausurakka (Contract of Affreightment)

Näistä matkarahtaus on yleisin, jossa laiva rahdataan yhdelle matkalle kahden sataman välille kuljettamaan rahtia neuvotellulla rahtimaksulla.

6.1.1 Matkarahtaus

Vuokraaja vuokraa laivan ja sen miehistön matkalle lastaus- ja purkusataman välille. Vuokraaja maksaa laivan omistajalle tonnihintaisen maksun tai kokonaismaksun. Laivan omistaja maksaa poltto- ja voiteluainekustannukset, miehistön kustannukset ja satamamaksut.

6.1.2 Aikarahtaus

Aikarahtausopimusmallissa on seuraavia peruspiirteitä:

- Aikarahtausopimusmallissa rahtaaaja vuokraa laivan määrätyksi aikajaksoksi tai edestakaiseksi merimatkaksi, tai satunnaisesti yhdensuuntaiseksi merimatkaksi.
- Vuokraaja (tilaaja) maksaa laivan vuokran laivan omistajalle, mutta hankkii itse ja maksaa laivan poltto- ja voiteluaineet näiden toimittajalle.

6.1.3 Laivan vuokraus

Laivan vuokrauksessa on seuraavia peruspiirteitä:

- Sopimusmallissa vuokraaja vuokraa laivan käyttöönsä, mutta mitään hallinnollisia tai laivan kunnossapitotehtäviä ei sisälly sopimukseen.
- Vuokraaja maksaa kaikki vuokraukseen ja laivan käyttöön liittyvät operatiiviset kustannukset: polttoaineen, miehistön palkkakustannukset, satamamaksut ja vakuutukset

6.1.4 Rahtausurakka

Rahtausurakamallissa on seuraavia peruspiirteitä:

- Urakkamallissa laivan omistaja sitoutuu kuljettamaan laivassaan vuokraajan kauppatavaraa tai antaa laivan koko rahtitilan tai sen osan kauppatavaran kuljetukseen määrättyllä merimatalla tai matkoilla määrättyinä aikajaksona
- Vuokraaja maksaa määrätyn hinnan, rahtimaksun rahdin kuljettamisesta tai laivan rahtitilan käytöstä.

6.2 Palvelusopimukset

Palvelusopimusmalli poikkeaa edellä mainituista rahtausopimusmalleista. Palvelusopimuksissa tilaaja ostaa palvelua ja määrittelee tarjouspyynnössä palvelun laatutasovaatimukset eli palvelun toimivuutta koskevat vaatimukset. Palvelun tuottajan tehtävänä on itse suunnitella ja toteuttaa palvelutuotanto. Maksuperusteina on yleensä kokonaismaksuperuste ja niihin on pyritty kehittämään erilaisia kannustavia maksuperusteita.

Palvelusopimuksessa on seuraavia peruspiirteitä:

- Palvelusopimusmallissa hankitaan palvelua
- Tilaajan ja toimittajan roolit ovat selkeät.

- Palvelusopimuksen tarjouspyynnössä kerrotaan, millaista palvelua (mitä) halutaan lopputuloksena, kun perinteisessä hankintamallissa kerrotaan, miten lopputulokseen tulee päästä.
- Tilaajan on tiedettävä, mitä hän haluaa palvelun lopputuloksena.
- Palvelusopimusmallissa palveluntuottajan on ymmärrettävä sama lopputulos samalla tavalla kuin tilaaja on sen mieltänyt.
- Tilaaja keskittyy tarjouspyynnössä ja laadun varmistamisessa toiminnallisiin määri-tyksiin ja varmistaa, että tekniset määritykset jättävät tilaa innovaatioille ja palvelun kehittämislle
- Palvelusopimusmalli vaatii tilaajilta tarjouspyyntövaiheessa tavanomaista hankintaa enemmän panostusta, koska palvelusopimusmalleista ei ole kokemusta. Sekä tarjouspyyntövaiheessa että sopimusten laadinnassa tarvitaan tilaajalta vankkaa ja uudenlaista osaamista.
- Riskien jaossa perinteisesti tilaajan hallitsemia riskejä on siirretty hallitusti palveluntuottajalle

Seuraavassa taulukossa on aikarahtausmallin ja palvelusopimusmallin keskeiset erot:

Aikarahtaus	Palvelusopimus
Aluksen vuokraussopimus	Sopimus palvelun tuottamisesta
Tilaaja vastaa palvelutasosta käyttäjäasiakkaille ja valvoo myös sitä, millä tavalla palvelua tuotetaan	Tilaajaa vastaa palvelutasosta käyttäjäasiakkaille ja on kiinnostunut sovittu palvelutason saavuttamisesta
Tilaajan ohjaus kohdistuu aluksen operatiiviseen toimintaan	Tuottaja päättää, miten ja millä resursseilla sovittu palvelutaso saavutetaan. Tekniset vaatimukset standardiperusteisia
Laadun valvonnassa on teknisiä ja toimivuusvaatimuksia. Laadunvalvonta operatiivisen toiminnan laadunvalvontaa	Valvontana ovat laatusuunnitelmien auditoinnit ja pistokoetarkastukset
Tilaaja pitää itsellään pääosan riskeistä, mm. riskit ilmasto-olosuhteiden vaihtelusta ja polttoainehintojen muutoksista	Riskejä on siirretty hallitusti palveluntuottajalle
Innovaatiomahdollisuudet työn tekni- sessä toteuttamisessa	Vapausasteita annetaan innovaatioiden ja tuottavuuden kehittämiseksi
Maksuperusteina valmiusmaksu + päivittäinen työsuoritusmaksu	Maksetaan palvelusta ja palvelutason saavuttamisesta

Taulukko 1: Palvelusopimusmallin ja aikarahtausopimusmallin eroja

6.3 Ehdotus jäänmurrossa käytettävästä palvelusopimuksen rakenteesta

Edellä esitettyjä palvelusopimuksen perusajatuksia voitaisiin soveltaa käytettäväksi jäänmurrossa kehittämällä nykyistä MKL:n ja VLL:n välistä sopimusta enemmän palvelussopimusmalliksi ja ottaen huomioon merenkulkualalla käytetyn Contract of Affreightmentin sopimusmallin periaatteita. Sopimusrakenteen kehittämisessä voitaisiin käyttää seuraavia periaatteita:

- MKL vastaisi jäänmurron palvelujen hankkimisesta mahdollisimman edullisilla hinnoilla ja sovitulla laadutasolla
- MKL varmistaisi omalla laadunhallinnallaan, että sovittu palvelutaso saavutetaan. Se edellyttäneen nykyisessä rahtausopimuksessa käytettyjen palvelutasotavoitteiden tarkistamista. Liikenne- ja viestintäministeriön kanssa sovitut, palvelutasoa koskevat tulostavoitteet tulisi muokata sopimuksessa käytettäviksi toimivuusvaatimuksiksi. Niillä tulisi varmistaa tulostavoitteiden saavuttaminen.

- MKL huolehtisi jäänmurron palveluhankinnassa palvelun toiminnallisista määräyksistä, palvelun toimivuutta koskevista vaatimuksista ja varmistaisi, että jäänmurtokalustoa koskevat tekniset määritykset jättävät tilaa innovaatioille ja palvelun kehittämislle. MKL ei ohjaisi sopimuksen toteuttamisessa tarvittavien jäänmurtajien murtajakoh- taista sijoittelua, vaan se olisi varustamon vastuulla oleva asia
- Varustamo vastaisi puolestaan siitä, että sillä on riittävä määrä jäänmurtokalustoa käy- tettävissä laatuvarustamalle sovitun jäänmurtopalvelun tuottamisesta ja raportoi- si saavutetusta laadusta ja laatueroista Merenkulkulaitokselle.
- Riskien jaossa Merenkulkulaitoksella aiemmin olleita riskejä siirrettäisiin palveluso- pimuksessa hallitusti varustamolle jäljempänä esitetyn, riskien hallintaa koskevan osi- on mukaisesti.
- Tarjouspyyntöä valmisteltaessa ja sitä seuraavassa neuvottelumenettelyvaiheessa var- mistettaisiin, että varustamot ovat ymmärtäneet sopimuksen ja sillä halutun lopputu- loksen samalla tavalla kuin MKL on sitä tarkoittanut.

6.4 Ehdotus palvelusopimuksen maksuperusteista

Jäänmurtoa koskevilla sopimuksilla siirryttäisiin asteittain kohti kokonaismaksuperusteita. Sopimuksen lähtökohtana olisi alueellinen kiinteä vuotuinen kokonaishinta ja sen lisäksi muuttuva hintaosio. Muuttuvan hintaosion tarkoituksena on pienentää molempien sopimusosa- puolien hintariskejä ja saada sopimuksen hintaosio läpinäkyvämmäksi. Se lähestyy myös Open Books-menettelyn avointa hintamenettelyä. Jos kilpailuttamisvaiheissa ei synny kilpai- lua ja joudutaan suorahankintasopimukseen, OpenBooks-menettelyyn verrattava menettelytapa tulee ottaa joka tapauksessa käyttöön, jotta varmistetaan, ettei sopimuksella synny kiellettyä valtionapua ja ylikompensaatiota.

Sopimuksen muuttuvassa hintaosiossa voitaisiin ottaa huomioon seuraavat tekijät:

- Ilmastolliset olosuhteet suhteessa keskimääräisiin olosuhteisiin eli sääkertoimen
- Liikennemäärän satamiin + talvisatamiin johtavien jäänmurtoväylien pituuden liiken- nelisän muodossa
- Polttoaineen markkinahinnan muutokset ja tason eri vuodenaikoina polttoainekerto- men tai indeksin muodossa.
- Maksuperusteissa pyritäisiin siirtymään kannustaviin maksuperusteisiin, jotka kan- nustaisivat varustamoita hyvän palvelutason tuottamiseen, päästöjen vähentämiseen ja toiminnan tuottavuuden parantamiseen.

Mahdollisena lähtökohtana maksuperusteiden yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle voisi olla MKL:n ja Finstashipin tällä hetkellä käytössä oleva sopimusmalli, joka ei ole puhdas aikarah- taussopimusmalli, merenkulkualalla käytössä oleva Contract of Affreightment-sopimuksen maksuperustemalli ja Finstashipin Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksella teettämä selvitys jäänmurron kustannusten korvaamisperiaatteista.

6.5 Ehdotus riskien jaosta palvelusopimuksessa

Palvelusopimuksen riskien jaossa on perinteisesti tilaajan hallitsevia riskejä siirretty hallitusti palveluntuottajalle. Riskien jaossa on tärkeää niiden optimointi, jotta varustamolle ei siirretä

epämääräisiä ja vaikeasti hallittavia riskejä. Tarjousvaiheessa riskit hinnoitellaan ja epäonnistuneessa riskien jaossa Merenkululaitos joutuisi maksamaan liian korkeita riskipreemioita.

Varustamolle siirrettäviä riskejä voidaan pienentää myös maksuperusteisiin sisältyvällä muutuvalla hintaosalla, joilla varaudutaan sellaisiin riskeihin, joihin varustamolla itsellään ei ole vaikutusmahdollisuuksia. Palvelusopimuksessa voisi riskien jako yleisellä tasolla Merenkululaitoksen ja varustamon välillä olla seuraava:

Merenkululaitoksen riskit:

- Omistajaohjaukseen ja markkinoiden toimintaan liittyvät riskit.
- Rahoitukselliset ja taloudelliset riskit, jotka liittyvät toiminnan rahoitukseen, tulos-suunnitteluun, raportointiin ja seurantaan
- Sopimusriskit, jotka liittyvät muun muassa tarjouspyyntöjen lähtötietoihin, sopimuksen sisältöön ja sen tulkintaan
- Pitkäkestoisen sopimuksen muutostarpeisiin ja muutosmahdollisuuksiin liittyvät riskit
- Ympäristöriskit
- Palvelutoimittajan toimintaan liittyvät riskit
- Tietoriskit, jotka muodostuvat järjestelmien, tiedon hallinnan ja tiedonjaon riskeistä (muun muassa VTS:n toiminta)

Varustamolle siirrettävät riskit:

- Sopimuksessa vaaditun palvelutason tuottaminen, jäänmurtokapasiteetin varaaminen jäänmurtoon, jäänmurtajien sijoittelu, murtajien töiden yhteensovitus
- Talven ankaruuden vaihtelut. Sääkerroin vähentää talven ankaruuden ja siinä esiintyvien vaihtelujen aiheuttamia riskejä
- Poltto- ja voiteluaineiden hinnan muutokset. Markkinahinnan muutokset huomioonotettava kerroin vähentää riskiä
- Organisaatorakenteeseen ja johtamiskulttuuriin liittyvät riskit
- Jäänmurron operatiivisen toiminnan riskit, jotka kohdistuvat muun muassa toimintaprosesseihin, johtamiseen, henkilöstöön ja järjestelmiin.

6.6 Jäänmurron palvelutason varmistaminen

Palvelusopimusmallissa palvelutason tuottamisessa ja varmistamisessa peruseriaatteena on, että palveluntuottaja vastaa laatuvastuuperiaatteella sopimuksessa määritellyn palvelutason tuottamisesta ja raportoi sen saavuttamisesta ja myös laatupoikkeamista tilaajalle. Jäänmurto-palvelujen palvelutason varmistamisessa periaatteet voisivat olla seuraavat:

Varustamon tehtävät laadun varmistuksessa

- Varustamo vastaisi palvelutason tuottamisesta laatuvastuuperiaatteella riittävällä jäänmurtokalustolla
- Varustamo raportoi Merenkululaitoksella sopimuksessa kuvatun menettelyn mukaisesti saavutetusta laadusta ja laatupoikkeamista
- Varustamo huolehtisi siitä, että sillä on sopimuskohtainen laatusuunnitelma ja sovitussa aikataulussa hyväksytty laatuja järjestelmä

- Varustamo vastaisi siitä, että sen toiminta on laatujärjestelmän ja laatusuunnitelman mukaista

Merenkulkulaitoksen tehtävät laadun varmistuksessa:

- Merenkulkulaitos kuvaisi selkeästi, mitä sopimuksen mukaisilla jäänmurtopalveluilla halutaan saada aikaan. Miten liikenne- ja viestintäministeriön Merenkulkulaitoksella antamat jäänmurron palvelutavoitteet LVM muunnetaan sopimuksen palvelutasotavoitteiksi.
- Liikenne- ja viestintäministeriön antamat palvelutavoitteet muunnettaisiin toiminnalliseksi laatutasomäärittelyiksi eli palvelun toimivuutta koskeviksi vaatimuksiksi. Sopimuksessa ei määriteltäisi tarkasti, millä keinoilla sopimuksen mukainen laatu tuotetaan. Teknisinä vaatimuksina olisi standardipohjaisia vaatimuksia esimerkiksi jäänmurtokaluston teknisistä ominaisuuksista.
- Jos joistakin asioista ei voida määritellä toimivuusvaatimuksia, niistä määriteltäisiin tekniset vaatimukset. Sopimuksessa ei samasta asiasta voisi kuitenkaan olla molempia vaatimuksia.
- Sovittu palvelutaso kuvattaisiin sillä tarkkuustasolla, että sen tuottamisesta on sama käsitys molemmilla osapuolilla
- Merenkulkulaitos edellyttäisi varustamolta alkuvaiheessa sen hyväksymää palvelun tuottamisen laatusuunnitelmaa. Merenkulkulaitos auditoisi laatusuunnitelman. Myöhemmässä vaiheessa vaatimuksena olisi hyväksytty laatujärjestelmä.
- Merenkulkulaitos varmistaisi auditoinnin lisäksi pistokoetarkastuksin, että sovittu laatu saadaan aikaan

6.7 Palvelusopimuksen muuttaminen kesken sopimuskauden

Kesken pitkäkestoista sopimuskautta voivat esimerkiksi toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, ympäristötekijät tai uudet teknologiat aiheuttaa tarpeita sopimuksen tarkistamiseen. Sen takia sopimukseen tulee rakentaa joustavat mahdollisuudet sopimuksen muuttamiseen kesken sopimuskauden. Toinen mahdollisuus on käyttää perussopimuskautta ja mahdollistaa sen jatkaminen tai päättäminen optiojärjestelyllä.

6.8 Huoltovarmuuden huomioonottaminen sopimuksissa

Valtioneuvosto antoi päätöksen 539/21.8.2008 huoltovarmuuslain muutoksen aiheuttamista toimista. Päätöksen kohdassa 2.3 ”Kuljetuslogistiset järjestelmät” todetaan mm seuraavaa: ”Ulkomaankaupan kuljetusten turvaamiseksi ylläpidetään riittävää jäävahvisteista aluskalustoa sekä ilmakuljetuskalustoa. Lisäksi talvimerenkulun turvaamiseksi Suomella tulee olla riittävä jäänmurtajakalusto Suomen lipun alla käytettävissä meriliikenteen avustustoimintaan jääolosuhteissa. Merenkulkuelinkeinon kilpailukykyä parannetaan elinkeinopoliittisin toimenpitein.”

Jäänmurtopalvelujen kilpailuttamisen tarjouspyynnöissä ja sopimuksissa tulee varmistaa tämän päätöksen huomioonottaminen. Tarjoavia varustamoja voidaan pyytää osoittamaan tarjoksensa laatusuunnitelmassa, millaisella jäänmurtokalustolla ja millaisilla järjestelyillä se on suunnitellut turvaavansa tarjouspyynnöissä määritellyn palvelutason.

7 JÄÄNMURTOPALVEUJEN HANKINTASTRATEGIA

Edellä esitetyn mukaisesti kilpailun avaamisessa on tärkein asia palvelukysynnän ennustettavuuden parantaminen laatimalla palvelun hankinnan strategia ja sen toimeenpanon ajoitettu vuosi aikataulu yhteistyössä alan teollisuuden kanssa. Vuosi aikataulussa tulisi olla huomioon otettuna kilpailun porrastettu avaaminen, jotta markkinoilla olisi jatkuvampaa kysyntää. Strategian ensimmäisenä tehtävänä on määritellä, millä hankintamallilla ja hankintamenettelyllä ja millä aikataululla kilpailu avataan.

7.1 Kilpailuttamisen vaihtoehtoja

Jäänmurtopalvelujen kilpailuttamisessa vuonna 2006 yritettiin avata kilpailuun koko Suomen merialueen jäänmurtopalvelut kahden talvikauden sopimuksella kilpailuun avoimella menettelyllä. Edellä on esitetty syitä siihen, miksi kilpailua ei syntynyt. Kyseisessä kilpailutuksessa ei useista eri syistä pystytty luomaan edellytyksiä toimiville markkinoille ja sitä kautta kilpailun syntymiseen.

Tämän takia Merenkululaitos on pitkän aikavälin suunnitelmissaan halunnut käyttää jäänmurtajan käyttöön päättyessä uuden monitoimimurtajan hankkimista pitkäkestoisen sopimuksen pohjalta. Kilpailutus aloitettaisiin Merenkululaitoksen esityksen mukaan Voiman korvaavan monitoimimurtajan kilpailuttamisella.

Jäänmurtotyöryhmän tavoitteena on ollut kehittää sellaisia hankintamenettelyjä, jotka antaisivat riittävästi vapausasteita innovaatioiden kehittämisen ja niiden hyödyntämisen jäänmurron operatiivisessa toiminnassa ja samalla kannustaisivat hyvän palvelutason tuottamiseen. Tällä tavalla voitaisiin toiminnan tuottavuutta kehittää ja luoda samalla edellytyksiä jäänmurron tarjoushintatason alenemiseen.

Kilpailuttamisen kaikissa vaihtoehtoissa käytetään päättäneen suorahankintasopimuksen vuoden 2009 optio hyväksi. Kilpailun avaamisessa on käytettävissä useita eri vaihtoehtoja. Seuraavassa on kuvattu 4 eri vaihtoehdon perusmallit.

7.1.1 Vaihtoehto 1: Perinteisten murtajien palvelun hankinta suorahankintana, monitoimimurtajat kilpailutetaan

Merenkululaitoksella on hankintalain mukainen yleinen kilpailuttamisvelvoite ja Merenkululaitoksesta annetun lain mukainen erityinen kilpailuttamisvelvoite. Jäänmurtoa yritettiin kilpailuttaa lyhytkestoisella sopimuksella organisaatiouudistuksen siirtämäkauden viimeisenä vuotena 2006. Kilpailua ei syntynyt ja ainoa tarjous tuli Finstashipiltä markkinahinnoiteltuna.

Suorahankinta on hankintalain mukainen hankintamenettely, jota voidaan soveltaa vain lain 27 §:n mukaisissa erityistapauksissa.

Suorahankinta siirtymäsäännöksen perusteella. Merenkululaitoksesta annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaan Merenkululaitos saattoi, ennen kuin kilpailu oli kokonaan avointa, tehdä suorahankintana neuvotteluhankintasopimuksia Varustamoliikelaikoksen kanssa sellaisista tehtävistä, joita ei vielä oltu avattu avoimeen kilpailuun. Määräaika siirtymäkauden osalta on mennyt umpeen 2006 vuoden lopussa ja sen takia siirtymäsäännöksen käyttö suorahankintaan ei ole mahdollista

Suorahankinta hankintalain 27 §:n perusteella. Vallitsevassa markkinatilanteessa hankintalain 27 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta perinteisten murtajien jäänmurtopalvelun hankinnassa saattaisi tulla kysymykseen. Kyseisten lainkohtien mukaan suorahankinta on mahdollinen, jos:

- Avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia taikka sopivia tarjouksia ja alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta
- Teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan.

Ensimmäisen kohdan käyttäminen jäänmurrossa edellyttää, että on järjestetty palvelujen kilpailutus ja että kilpailuttamisessa ei ole saatu yhtään sopivaa tarjousta ja tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta. Kun kilpailutus oli vuonna 2006 ja sopimusaika oli vain kaksi vuotta, sen käyttö pitkäkestoisen sopimuksen suorahankintaan ei ole mahdollinen.

Toisen kohdan teknisistä syistä ei ole kovin paljon tulkintaa. Hankintalain perusteluissa todetaan, että teknisenä seikkana kyseeseen voisi tulla esimerkiksi poikkeuksellinen uusi tekninen ratkaisu tai hankinnan kohteen edellyttämä tietty käsityötaito. Jäänmurron osalta voitaisiin teknisiksi syiksi katsoa perinteisten murtajien jäänmurtopalveluissa esimerkiksi seuraavia syitä:

1. Maailmassa on luetteloituja jäänmurtajia kaikkiaan noin 60, joista Suomen jääolosuhteisiin soveltuvia avustusjäänmurtajia suomalaisten murtajien lisäksi on vain noin 10. Muut ovat satamajäänmurtoon ja lämpimimpiin olosuhteisiin tarkoitettuja murtajia. Suomen jääolosuhteisiin soveltuvilla murtajilla on kuitenkin omistajamaiden jäänmurtoon voimassa olevat sopimukset.
2. Maailmassa on kuusi monitoimimurtajaa, kolme Suomessa Finstashipin omistuksessa ja kolme Ruotsissa yksityisen TransAtlanticin omistuksessa. Näillä TransAtlanticin murtajilla on sopimukset Ruotsin Sjöfartsverketin kanssa vuoteen 2015 saakka ja sen lisäksi vielä 15 vuoden jatko-optiot. Kilpailun syntyminen edellyttää tarjontaa, joka puolestaan vaatii vapaata kapasiteettia.
3. Uusien murtajien rakentamiskapasiteetti on rajallinen. Suomen jääolosuhteisiin soveltuvan uuden murtajan rakentamiskustannukset ovat noin 120-150 miljoonaa euroa ja yhden murtajan rakentaminen kestää noin 2 vuotta. Jos yksittäisen murtajan palvelut pantaisiin nyt kilpailuun, uusi murtaja olisi käytettävissä aikaisintaan vuonna 2012.
4. Finstashipin omistamien perinteisten viiden jäänmurtajan pääomakustannukset on lähes poistettu ja niiden osuus järjestettävien kilpailujen tarjouksissa olisi hyvin alhainen. Murtajilla on kuitenkin vielä modernisointitöiden avulla käyttöikä jäljellä 10–15 vuotta. Tämä mahdollistaa näiden murtajien hinnoittelun huomattavasti alhaisemmalle tasolle kuin uusien murtajien palvelujen hinnoittelu tulisi olemaan.
5. Jäänmurto Suomen vaikeissa jääolosuhteissa on erityisosaamista ja taitoa vaativa tehtävä. Miehistön hyvä kokemus ja ammattitaito näkyvät lyhentyneinä avustusaikoina ja kasvaneina avustusnopeuksina. Finstashipin jäänmurtajien ammattihenkilöstö on kouliintunut työskentelemään Suomen jääolosuhteissa.

Neljän perinteisen murtajan palveluista voitaisiin tehdä pitkäkestoinen (10 vuotta + 5 viiden vuoden optio) suorahankintasopimus neuvottelemalla Finstashipin kanssa. Näille murtajille määriteltäisiin tulevia kilpailutuksia ajatellen toiminta-alueeksi Perämeren alue.

Menettelynä perinteisten murtajien suorahankinta olisi yksinkertainen, mutta se vaatisi hankintalain tulkintaa hankintalain 27 §:n suorahankinnan edellytyksistä, koska lain perusteluissa teknisistä syistä on vain esimerkinomainen suppea tulkinta.

Muiden murtajien palvelujen kilpailulle avaaminen

Kun perinteisten murtajien kilpailutus tapahtuu alueellisena kilpailutuksena eli pääasiallisena toiminta-alueena olisi Perämeri, monitoimimurtajien kilpailuttamisen kytkeminen murtajakohtaisesti on ongelmallista. Se synnyttäisi tarpeen tilaajan taholta murtajakohtaiseen jäänmurron työsuoritusten tilaamiseen ja murtajakohtaiseen ohjaukseen. Sen vuoksi kilpailutus tulisi järjestää aluekohtaisena niin, että Selkä- ja Saaristomeri muodostaisivat oman palvelualueen ja Suomenlahti oman palvelualueen. Aikaisempien kokemusten perusteella molemmilla palvelualueilla tarvittaisiin 1-2 jäänmurtajaa riippuen talven ankaruudesta. Joinakin talvina, esimerkiksi talvikaudella 2007–2008 ei alueilla tarvittu jäänmurtoon lainkaan murtajia. Kilpailutus voisi tapahtua seuraavilla askelluksilla:

Selkä- ja Saaristomeri

- Alustarve 1-2 murtajaa
- Kilpailutusajankohta 2010-2013
- Sopimuskausi 10-15 vuotta

Suomenlahti

- Alustarve 1-2 murtajaa
- Kilpailutusajankohta 2011-2014
- Sopimuskausi 10-15 vuotta

Tällä menettelyllä kilpailu avautuisi monitoimimurtajien osalta vuosina 2010–2014.

Monitoimimurtajien palvelujen väliaikaiset suorahankintasopimukset

Monitoimimurtajien palveluista tulisi tehdä suorahankintasopimukset siihen saakka, kunnes niiden palvelut on kilpailutettu. Suorahankintasopimukset tulisi valmistella samanaikaisesti Perämeren alueen suorahankintasopimusten laatimisen kanssa ja käyttää ja testata niissä kehitettäviä sopimus- ja maksuperustemalleja.

Suorahankintasopimuksiin tulisi neuvotella osapuolten välillä sopimushinta ja läpinäkyvät tarkistamismekanismit ottaen huomioon sen, että kysymykseen ei tule palvelumaksussa yli-kompensaatio ja sitä kautta kielletty valtiontuki. Suorahankintasopimuksen hinnoittelun tarkistamisessa käytetään ulkopuolista puolueetonta asiantuntijaa, joka arvioi yhteistyössä valmistellun sopimuksen sisällön ja siltä pohjalta neuvotellun sopimushinnan. Mikäli eri osapuolten valmistelussa sopimushinnassa ei päästä yksimielisyyteen, liikenne- ja viestintäministeriö päättäisi sopimushinnan.

7.1.2 Vaihtoehto 2: Jäänmurtopalvelun asteittainen kilpailutus

Toisena vaihtoehtona on aluekohtaisen kilpailuttamisen malli. Tässä mallissa ei tarvittaisi hankinta- ja Merenkululaitoksesta annetun lain tulkintaa, vaan edettäisiin hankintalain ja MKL:ää koskevan lain mukaisesti kilpailutuksen kautta.

Jäänmurtopalvelujen kilpailutus tapahtuisi tässä vaihtoehdossa kolmessa vaiheessa, joissa kilpailutettaisiin alueellisenä kilpailuna Perämeren, Selkä- ja Saaristomeren sekä Suomenlahden palvelualueet seuraavasti:

Perämeri

- Alustarve normaalitalvena 3-4 perinteistä murtajaa, joiden päätoiminta-alueena olisi Perämeri.
- Sopimuskausi 10 vuotta + 5 viiden jatko-optio.
- Kilpailuttamisajankohta 2008–2009.
- Sopimus voimaan 2009–2010 talvikauden alussa.

Selkä- ja Saaristomeri

- Alustarve normaalitalvena 1-2 monitoimimurtajaa, joiden päätoiminta-alueena olisi Selkä- ja Saaristomeri
- Sopimuskausi 10–15 vuotta + jatko-optio.
- Kilpailutusajankohta 2010–2013
- Sopimus tulisi voimaan 2013–2014 talvikauden alussa.

Suomenlahti

- Alustarve normaalitalvena 1-2 monitoimi/perinteistä murtajaa, joiden päätoiminta-alueena olisi Suomenlahti.
- Sopimuskausi 10–15 vuotta + jatko-optio
- Kilpailutusajankohta 2011–2014
- Sopimus voimaan 2014–2015 talvikauden alussa.

Palvelualueiden rajat määriteltäisiin tarkemmin tarjouspyyntöjen valmistelun yhteydessä. Tilastojen perusteella määriteltäisiin myös kullekin palvelualueelle ohjeelliset palveluajat.

Monitoimimurtajien palveluista tulisi tehdä väliaikaiset suorahankintasopimukset siihen saakka, kunnes niiden palvelut on kilpailutettu samalla tavalla kuin edellisessä vaihtoehdossa 1.

Jos Perämeren alueelle ei synny neuvottelumenettelyssä kilpailua tai saadaan vain yksi ehdokkuushakemus, kilpailutus keskeytetään ja siirrytään Perämeren alueen jäänmurtopalvelujen hankinnassa suorahankintaneuvotteluihin. Suorahankinnan sopimusperusteissa ja maksuperusteissa sekä sopimushinnan määrittelyssä käytettäisiin samaa menettelyä kuin on edellä esitetty vaihtoehdon 1 monitoimimurtajien väliaikaisesta suorahankinnasta.

7.1.3 Vaihtoehto 3. Nykykalustoa hyödyntävä operointimalli

Tässä vaihtoehdossa Varustamoliikelaitos vuokraa omistamiansa perinteisiä jäänmurtajia kilpailijoilleen julkisen hinnaston mukaisesti siinä tapauksessa, että se ei voita tarjouskilpailua. Tämä on ilmoitettuna jo tarjouspyyntöasiakirjoissa. Vuokraushintaan ei sisällytetä kaluston uusimisen pääomakustannusta. Sopimuskauden päättyessä yrittäjällä on oikeus lunastaa alus

ennakolta määritettyyn hintaan. Toisena vaihtoehtoisena mallina voisi olla perinteisten murtajien siirtäminen valtion omistukseen (kalustoyhtiö), jolta yksityiset operaattorit vuokraisivat kalustoa. Sopimuskausi voisi olla 5-10 vuotta.

Tämä perinteisten murtajien vuokrausmalli olisi sama kuin yhteysalus- ja lauttaliikenteen kilpailuttamisen työryhmä on raportissaan esittänyt yhdeksi vaihtoehdoksi yhteysalus- ja lauttaliikenteen kilpailuttamiseen. Sitä ei kuitenkaan valittu työryhmän esitykseksi jatkotyöhön.

BearingPoint¹⁴ esitti talvimerenkulkua koskevassa raportissaan myös yhdeksi vaihtoehdoksi operointimallia, jossa kaikki jäänmurrossa tarvittavat murtajat, myös monitoimimurtajat olisivat valtion omistuksessa.

7.1.4 Vaihtoehto 4: Yhteistyö Ruotsin kanssa jäänmurtopalvelujen hankinnassa.

Merenkululaitos on ilmaissut halunsa tiiviimpään yhteistyöhön Ruotsin kanssa.¹⁵ Se on vuodesta 2007 lähtien tehnyt laajennetun yhteistyösopimuksen Ruotsin Merenkululaitoksen kanssa. Sopimuksella on varmistettu yhden yhteisen murtajan palvelut Merenkurkussa. Tästä sopimuksesta lakiasiantoimisto LMR on tosin todennut, että se on hankintalain vastainen.

Ruotsin Merenkululaitoksen organisaatiota selvittänyt selvitysmies esitti samansuuntaisia ajatuksia.¹⁶ Kyseisessä selvitysmiehen ehdotuksessa on useita eri vaihtoehtoja yhteistyön järjestämiseksi. Yhteistyötä vaikeuttavan tekijänä nähdään erilaiset organisaatiomuodot ja Ruotsin tilaajan ja tuottajan sijainti samassa organisaatiossa. Ehdotuksessa todetaan, että yhteistyön lisääminen vaatisi keskustelua ja päätöksiä poliittisella tasolla yhteisen tahtotilan määrittämiseksi.

Myös Finstaship on pitänyt yhteistyön lisäämistä Ruotsin kanssa tarkoituksenmukaisena. Kuitenkin tilaaja-tuottajamallin pohjalta niin, että molempien maiden tilaajaorganisaatiot ja tuottajaorganisaatiot lisäävät keskinäistä yhteistyötään. Varustamojen keskinäinen operointi merkitsisi käytettävien sopimusrakenteiden muuttamista niin, että jäänmurtopalvelujen tuottajilla olisi riittävästi vapausasteita jäänmurron käytännön järjestelyssä ja murtajien operatiivisessa sijoittelussa.

Yhteistyön tehostamisvaihtoehdossa on useita muunnoksia. Kaikissa muunnoksissa voitaisiin kuitenkin saavuttaa seuraavia hyötyjä:

1. Saataisiin Ruotsin ja Suomen merialueet saman suunnitelman piiriin.
2. Voitaisiin hyödyntää molempien maiden kaluston kapasiteettia
3. Voitaisiin suunnitella jäänmurron logistiikka koko merialueen puitteissa
4. Voitaisiin hoitaa molempien maiden jäänmurtotarpeet vähemmällä jäänmurtajamäärällä kuin erikseen toimien.¹⁷

Tässä vaihtoehdossa voitaisiin mennä joko suorahankintaan hankintalain 7 §:n pohjalta tai kilpailutettuun hankintaan. Suorahankintaan meneminen edellyttäisi kuitenkin molempien valtioiden välistä valtiosopimusta, joka koskee hankintalain 7 §: mukaisesti palveluhankintoja

¹⁴ Talvimerenkulun nykytila, BearingPoint 2.3.2007

¹⁵ Merenkululaitoksen esitys jäänmurtopalvelujen järjestämiseksi 29.2.2008

¹⁶ Styra rätt, slutbetänkande av Lotsutredningen SOU 2008:53, 15.5.2008

¹⁷ Icebreaker Cooperation on the Motorway of the Baltic Sea, VTT, AARC, raportti 14.11.2006

allekirjoittajavaltioiden yhteisen hankkeen toteuttamiseksi. palveluntuottajina olisivat silloin Finstaship ja Ruotsin Sjöfartsverketin jäänmurto-osasto sekä TransAtlantic-varustamo.

Kilpailuttamista koskevana vaihtoehtona voisi olla Suomen ja Ruotsin merenkulkulaitosten jäänmurtopalvelujen yhteinen kilpailuttamisen valmistelu, mahdollisia yhteisiä jäänmurtoalueita ja kilpailuttaminen samoilla hankinta- ja sopimusasiakirjoilla samanaikaisesti.

Tämä olisi pitkän aikavälin tavoitteena hyvin perusteltu malli. Suomen liikenneministeriö on käynnistämässä neuvottelut Ruotsin Sjöfartsverketin kanssa yhteistyön tehostamisesta jäänmurrossa. Suomen liikenne- ja viestintäministeriö on käynnistämässä neuvottelut Ruotsin Sjöfartsverketin kanssa yhteistyön tehostamiseksi jäänmurrossa. Mikäli jäänmurtopalvelujen yhteishankintojen käytännön toteuttamiseen syntyy yhteistyön tuloksena mahdollisuuksia, se tulisi ottaa huomioon myös kilpailun avaamisessa ja käytettävissä menettelytavoissa ja sopimusasiakirjoissa. Niiden kehittäminen tulisi käynnistää yhteistyössä Ruotsin Sjöfartsverketin ja alan varustamojen kanssa.

Yli valtioiden ulottuva yhteistyö on pitkäjänteistä ja usein hitaasti etenevää työtä. Jäänmurto-yhteistyössä tulisi ratkaistavaksi muun muassa seuraavia ongelmia:

1. Tuottajaorganisaatioiden Finstashipin ja Sjöfartsverketin erilaiset organisaatiomuodot. Finstashipistä tulee jossakin vaiheessa osakeyhtiö. Sjöfartsverketin organisaatiomuodon kehittäminen kaupalliseen organisaatiomuotoon on esillä selvitysmiehen raportissa, mutta mitään päätöksiä jatkokehittämisestä ei ole olemassa. Millä tavalla kilpailuttaminen hoidetaan tällaisessa tilanteessa.
2. Ruotsin kanssa yhteisten hankintamallien ja sopimusasiakirjojen kehittäminen on haasteellista ja vaatii kummassakin maassa paljon työtä ja erilaisten näkemysten yhteensovittamista.

8 SGEI-PALVELUT

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla, SGEI-palveluilla, tarkoitetaan kaupallisia palveluja, joista on yleistä taloudellista hyötyä ja joiden tuottajalle julkisyhteisö on sen vuoksi asettanut erityisen julkisen palvelun velvoitteen. SGEI-palveluissa on kyse yritysten taloudellisesta toiminnasta julkisen palveluvelvoitteen toteuttamiseksi.

Kukin EU:n jäsenvaltio on velvollinen päättämään, mitä palveluja se katsoo yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi. Jäsenvaltiolla on huomattava harkintavalta SGEI-palveluiden määrittelyssä. Määrittelyssä jäsenvaltion on keskeistä arvioida, mitä palveluita se pitää niin merkittävänä ja yhteiskunnalle kokonaisuudessaan hyödyllisinä, että niiden tuottaminen kaikille samanlaisin ehdoin on turvattava julkisella rahoituksella.

EU:n komission sääntelykokonaisuuden mukaan SGEI-palveluiden toteuttamisessa ja valtiontukisääntöjen yhteensovittamisessa lähtökohtana on, että palveluvelvoite ja sen toteuttamista pa määritellään kansallisesti, mutta kuitenkin komission sääntelykokonaisuuden asettamissa puitteissa. Komissio odottaa, että jäsenvaltiot kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla antavat selkeät ja läpinäkyvät määritelmät SGEI-palveluista. Komission tehtävänä on valvoa, ettei määrittelyyn liity ilmeisiä virheitä.¹⁸ Kukin jäsenmaa joutuu raportoimaan EU:n komissiolle kolmen vuoden väliajoin, mitä palveluja se on määritellyt SGEI-palveluiksi.

¹⁸ Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden rahoitus TEM:n Kari Virtasen kalvosarja 23.1.2008

SGEI-palvelujen selvitystyötä ohjaa ja koordinoi Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö. Käytännössä työ etenee siten, että komissiolle raportoidaan kansallisista SGEI-hankkeista seuraavan kerran joulukuussa 2008. Sitä ennen ministeriöt ja kunnat kartoittavat, mitä palveluja tul-taisiin määrittämään Suomessa SGEI-palveluiksi. Jatkovalmistelu vaatii mm. avoimuuslain muutoksen, jota on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan on lisäksi tarve kansalliselle linjaukselle taloudellisesta ja ei taloudellisesta toimin-nasta.¹⁹

SGEI-palveluja koskeva säännöstö ei kuitenkaan syrjäytä hankintalain säädöksiä. Käytännös-sä se merkitsee sitä, että palvelut on ensin kilpailutettava hankintalain mukaisesti. Sen jälkeen, jos kilpailua ei synny, voidaan ryhtyä neuvottelemaan ainoan tarjoajan kanssa siitä, että sille asetettaisiin erityinen julkisen palvelun velvoite ja että palvelut määriteltäisiin SGEI-palveluiksi. Velvoitetta ei voida asettaa vastoin tuottajan suostumusta.

Jäänmurtoon sovellettuna SGEI-palveluiksi määrittely merkitsisi sitä, että Finstashipille an-nettaisiin julkisen palvelun velvoite jäänmurtoon Suomen merialueilla. Lakiasiantoinmiston LMR:n selvityksen²⁰ mukaan jäänmurtopalvelujen määrittäminen SGEI-palveluiksi olisi mahdollista.

Lisäksi jäänmurtopalvelujen määrittäminen SGEI-palveluiksi vaatisi lakitasoisen päätöksen joko Merenkululaitosta ja Finstashippiä koskeviin lakeihin tai valtion budjettiin asiaa koske-van kannanoton. Liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaus ja Finstaship ovat kuitenkin suhtautuneet kielteisesti julkisen palvelun velvoitteen antamiseen yhtiötettävälle Finstashipil-le.

Edellä esitetyn perusteella jäänmurtopalvelujen määrittely SGEI-palveluiksi ja julkisen palve-lun velvoitteen antaminen yhtiötettävälle Finstashipille ei liene tässä tilanteessa käytäntöön sovellettava ratkaisu.

9 EHDOTETTU VAIHTOEHTO

Työryhmä ehdottaa, että kilpailulle avaamisessa sovellettaisiin vaihtoehtoa 2 eli aluekohtaisen asteittaisen kilpailuttamisen mallia yhdistettynä yhteistyömalliin Ruotsin Sjöfartsverketin kanssa.

Suomen jäänmurtopalvelujen alueellinen kilpailutus tapahtuisi ilman Ruotsin kanssa tehtävää jäänmurron yhteistyötä kolmessa vaiheessa, joissa kilpailutettaisiin alueellisena kilpailuna Pe-rämeren, Selkä- ja Saaristomeren sekä Suomenlahden palvelualueet seuraavasti

Perämeri

- Alustarve normaalitalvena 3-4 perinteistä murtajaa, joiden päätoiminta-alueena olisi Perämeri.
- Sopimuskausi 10 vuotta + 5 viiden jatko-optio.
- Kilpailuttamisajankohta 2008–2009.

¹⁹ *Selvitys yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden oikeudellisesta sääntelystä yhteisöoikeudessa TEM:n julkaisu 3/2007*

²⁰ *Jäänmurtopalvelujen hankinta, Lakiasiantoinmisto LMR:n muistio 8.2.2008*

- Sopimus voimaan 2009–2010 talvikauden alussa.

Selkä- ja Saaristomeri

- Alustarve normaalitalvena 1-2 monitoimimurtajaa, joiden päätoiminta-alueena olisi Selkä- ja Saaristomeri
- Sopimuskausi 10–15 vuotta + jatko-optio.
- Kilpailutusajankohta 2010–2013
- Sopimus tulisi voimaan 2013–2014 talvikauden alussa.

Suomenlahti

- Alustarve normaalitalvena 1-2 monitoimi/perinteistä murtajaa, joiden päätoiminta-alueena olisi Suomenlahti.
- Sopimuskausi 10–15 vuotta + jatko-optio
- Kilpailutusajankohta 2011–2014
- Sopimus voimaan 2014–2015 talvikauden alussa.

Mikäli jäänmurtopalvelujen yhteishankintojen toteuttamiseen Ruotsin kanssa syntyy yhteistyön tuloksena käytännön mahdollisuuksia, yhteishankintojen vaatima kehitystyö tulisi käynnistää mahdollisimman pian ja siirtyä niiden mukaisesti yhteishankintoihin Ruotsin kanssa. Yhteishankintojen kilpailun avaamisen, käytettävien menettelytapojen ja sopimusasiakirjojen kehitystyö tulisi käynnistää mahdollisimman nopeasti yhteistyössä Ruotsin Sjöfartsverketin ja alan varustamojen kanssa. Kehitystyön lähtökohtina voisivat olla tämän selvitystyön ja Ruotsissa tehdyn kehitystyön tulokset.

9.1 Kilpailutuksen valmistelu

Kilpailutuksen valmistelussa edellä esitetyn vaihtoehdon 2 (alueellinen kilpailuttaminen) tai vaihtoehdon 2 ja 4 (yhteistyö Ruotsin kanssa) yhdistelmänä voitaisiin edetä seuraavasti:

1. Kaikki kilpailutukset hoidetaan neuvottelumenettelynä ja siitä tiedotetaan hyvissä ajoin potentiaalisille varustamoille
2. Jo ensimmäisen kilpailutuksen tarjouspyyntövaiheessa laaditaan palvelukuvaus Suomen (Suomen + Ruotsin) merialueilla tarvittavasta jäänmurtopalvelusta ja kuvataan, kuinka suuri osa tarvittavasta palvelusta voidaan turvata perinteisillä murtajilla. Samalla selvitetään, miten muilla jäänmurtoalueilla tarvittavien palvelujen kilpailutukset kytketään tähän kilpailutukseen.
3. Valmistellaan ja neuvotellaan (Ruotsin Sjöfartsverketin ja) alan varustamojen kanssa pitkäkestoisen sopimuksen sopimusrakenteet (sopimusmalli, roolit, vastuut, riskien jako ja hallinta, maksumekanismit ja laadunhallinta) kokonaishintapohjaisemman palvelusopimusmallin pohjalta yhteistyöryhmässä, jossa edustettuina ainakin MKL, (Ruotsin Sjöfartsverket), Finstaship ja varustamosektori sekä rahtausalan asiantuntija.
4. Kilpailutuksen esittelyssä käytetään yksinkertaistettua ”Road Show” esittelyä.
5. Kaikissa kilpailutuksissa käytetään soveltuvin osin samoja sopimusrakenteita ja maksuperusteita ottaen huomioon edeltävissä menettelyissä saadut kokemukset
6. Monitoimimurtajien palvelujen tarjouspyyntöjen valmistelussa otetaan huomioon monitoimimurtajien mahdolliset tarpeet off-shore toiminnassa.

7. Kaikkiin sopimuksiin luodaan mekanismit, jotka mahdollistavat sopimuksen joustavan muuttamisen kesken pitkän sopimuskauden
8. Liikenne- ja viestintäministeriö asettaa asiantuntijaryhmän tukemaan jäänmurtopalvelun kilpailutuksen valmistelua ja hankinnan kehittämistä.

Monitoimimurtajien palvelujen väliaikaiset suorahankintasopimukset

1. Monitoimimurtajien palveluista tehdään suorahankintasopimukset siihen saakka, kunnes niiden palvelut on kilpailutettu. Suorahankintasopimukset valmisteltaisiin samanaikaisesti kilpailutukseen tulevien tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisen kanssa ja niissä voitaisiin testata uusia kehitettäviä sopimus- ja maksuperustemalleja. Suorahankintasopimukseen neuvotellaan osapuolten välillä sopimushinta ja läpinäkyvät tarkistamismekanismit ottaen huomioon sen, että kysymykseen ei tule palvelumaksussa ylikompensaatio ja sitä kautta kielletty valtiontuki. Maksumekanismieissa pyritään kehittämään kannustavia maksuperusteita, jotka kannustavat toiminnan tuottavuuden kehittämiseen.
2. Suorahankintasopimuksen hinnoittelun tarkistamisessa käytetään ulkopuolista puolueetonta asiantuntijaa, joka arvioi yhteistyössä valmistellun sopimuksen sisällön ja siltä pohjalta neuvotellun sopimushinnan.
3. Mikäli eri osapuolten valmistelussa sopimushinnassa ei päästä yksimielisyyteen, liikenne- ja viestintäministeriö päättää sopimushinnan.

Tarjouspyynnöt, palvelusopimukset ja maksumekanismit

1. Jäänmurron palvelusopimusten kehittämistyössä voitaisiin soveltaa yleisiä palvelusopimusperiaatteita kehittämällä nykyistä MKL:n ja VLL:n välistä sopimusta enemmän palvelussopimusmalliksi ja ottaen huomioon merenkulkualalla käytetyn Contract of Affreightmentin sopimusmallin periaatteita.
2. Tarjouspyyntöasiakirjoihin sisällytetään luotettava palvelukuvaus, joka voisi käsittää usean aiemman vuoden toteutumaan perustuvat tiedot jääkenttien laajuudesta ja paksuudesta, liikennerajoituksista, avustettavista aluksista satamittain sekä murtajakohtaisesti, murtajien avustusmatkojen pituudesta, jäänmurtokauden pituudesta, jäänmurtopalvelun kustannuksista sekä muista palvelun kannalta oleellisista seikoista.
3. Palvelukuvauksen avulla määriteltäisiin tarkemmin tilattava jäänmurtopalvelu ja sitä käytettäisiin myös hinnoittelun perusteena. Talviaikainen palveluaika määriteltäisiin aluekohtaisesti riittävän pitkän kokemukseräisen tiedon, esimerkiksi 10 vuoden tilastoaineiston pohjalta. Varsinaisen jäänmurtotoiminnan tulisi alkaa tarkemmin määriteltävän ajan kuluttua rajoitusten asettamisesta. Palvelutasoa määrittäessä tulee ottaa huomioon talvisatamien määrä ja rajoituspolitiikka ja ne tulee näkyä myös tarjouspyynnössä. Palvelukuvauksessa tulisi ottaa huomioon, että osa jäänmurtopalvelusta on tuotettu Ruotsin kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen mukaisesti yhdellä Ruotsin jäänmurtajalla.
4. Palvelukuvaus laadittaisiin myös jäänmurtopalvelujen ohjaustoiminnasta, johon kuuluvat mm. liikennerajoitusten huomioonottaminen, ennakkoilmoitukset, koordinaatiomurtajan tehtävät sekä yhteistoiminta VTS:n, luotsauksen kanssa ja Ruotsin jäänmurtajien kanssa. Jäänmurron operoinnin koordinaatiovastuu voitaisiin antaa Perämeren alueen jäänmurtopalvelun voittaneelle varus-

tamollee erillisellä korvauksella. Tätä koskeva osio sisällytettäisiin Perämeren jäänmurtopalvelun tarjouspyyntöasiakirjoihin.

5. Tarjouspyynnössä/tilauksessa määriteltäisiin aika, jolloin palvelun tarjoajan tulee olla valmiina suorittamaan sopimuksenmukaista jäänmurtopalvelua. Lisäksi tarjouspyyntöasiakirjoissa määriteltäisiin aluksiin liittyvät perusvaatimukset ja palvelutuottajalta työhön vaadittava aluskapasiteetti, jolla varmistettaisiin kapasiteetin riittävyys kovinakin talvina. Palvelun tuottaja vastaisi kuitenkin resurssien riittävydestä joko omalla tai alihankintakalustolla.
6. Palvelusopimusten ja maksuperusteiden valmistelussa otetaan huomioon palvelutuottajan operatiivisessa toiminnassaan tarvitsemat vapausasteet, innovaatioiden kehittämis- ja hyödyntämismahdollisuudet ja maksuperusteiden kannustavuus toiminnan kehittämiseen ja hyvän palvelutason ylläpitämiseen

Jos Perämeren alueelle ei synny kilpailua

1. Jos Perämeren alueen neuvottelumenettelyyn ei saada yhtä useampaa ehdokkuushakemusta, kilpailutus keskeytetään ja siirrytään myös Perämeren alueen jäänmurtopalvelujen hankinnassa suorahankintaneuvotteluihin.
2. Mahdollisen suorahankinnan sopimusperusteissa ja maksuperusteissa sekä sopimushinnan määrittelyssä käytetään edellä esitettyä monitoimimurtaajien suorahankintasopimusmenettelyistä esitettyä 2-4 kohtien menettelyä.

10 TILAAJATOIMINTOJEN KEHITTÄMINEN.

Kun perinteinen organisaatio, jossa sekä tilaaja- että tuottajatoiminnot ovat olleet samassa organisaatiossa, jaetaan kahteen erilliseen organisaatioon, tapahtuu rooleissa ja toimintatavoissa suuri muutos. Tavallinen käsitys on, että suurin muutos tapahtuu tuotanto-organisaation toimintatavoissa. Organisaatiouudistuksista saadut kokemukset osoittavat kuitenkin, että suurin muutos ja suurimmat kehittämishaasteet ovat tilaaja-organisaatiossa. Tuotanto-organisaatio jatkaa entistä toimintatapaansa. Se joutuu kuitenkin tehostamaan markkinoille siirtymisen ja tuottotavoitteiden takia kehittämään toimintaansa ja sen tuottavuutta. Tilaaja-organisaation toimintatavat sen sijaan muuttuvat aivan erilaisiksi entisiin toimintatapoihin verrattuna.

Viranomaisorganisaation uutena roolina muutoksessa on toimia osaavana tilaajana aikaisemman tuotannollisten operaatioiden tekemisen tai niiden ohjauksen asemesta. Tilattavien tuotteiden ja palvelujen laatuvaatimusten tulee pohjautua niihin tavoitteisiin, joita tulee palvelujen käyttäjien, tilaajaomistajan tavoitteista sekä toimintaympäristöä koskevista vaatimuksista. Näiden yhteensovittaminen ja työstäminen tarjouspyyntöasiakirjoihin on haastava, aikaavievä ja uudenlaista osaamista vaativa tehtävä.

10.1 Osaamisen ja kyvykkyyden kehittäminen osana muutosta

10.1.1 Merenkululaitoksen tilaajaosaamisen ja kyvykkyyden kehittäminen

Merenkululaitoksen kannalta eräänä haasteena vuonna 2004 toteutetussa organisaatiomuutoksessa on tilaajaosaamisen kehittäminen. Tilaaja-tuottaja-mallia luotaessa ja sitä vietäessä käytännön toimintaan on varmistettava, että tilaajalla on riittävä osaamista hankintoihin ja niiden toimintatapojen ja menettelyjen kehittämiseen.

Yleisenä periaatteena tilaaja-tuottajamallin soveltamisessa on, että niitä tehtäviä ja sitä osaamista, mitä perinteisesti on ollut entisellä virastolla, siirtyy yhä enemmän palvelun tuottajien osaamisvaatimuksiksi. Siinä ketjussa, jossa palvelut ja tuotteet hankitaan, Merenkululaitoksen roolina on muuntaa LVM:n kanssa sovitut vaikutukset hankittavien tuotteiden ja palvelujen laatuvaatimuksiksi ja hankinnassa hallita koko hankintaketju osavaiheineen. Hankintaketjun hallinnassa varmistetaan myös, että halutut vaikutukset saadaan sopimuksen kestäessä aikaan.

Merenkululaitoksen hankkimissa palveluissa uusien hankintamenettelyjen käyttöönotolla on tavoitteena mahdollistaa ja kannustaa palvelutuottajia toiminnan kehittämiseen ja innovatiivisuuteen. Innovaatiot ovat merkittävä tekijä tuottavuuden kehittämisessä ja niistä hyötyvät sekä innovaation tekijä että tilaaja. Tietotekniikan kehittyminen ja uudet teknologiat tarjoavat osaltaan mahdollisuuksia tuotekehityksen ja toimintatapojen rationalisointiin ja uudistamiseen..

Merenkululaitoksen hankkimien palvelujen laatuvaatimukset pohjautuvat pitkälle niihin vaikuttavuustavoitteisiin, joista sovitaan liikenne- ja viestintäministeriön ja Merenkululaitoksen tulossopimuksissa. Merenkululaitoksen tehtävänä on muuntaa tulossopimuksessa sovitut sujuvuutta, turvallisuutta ja ympäristövaikutuksia koskevat vaikuttavuustavoitteet urakkaa ohjaaviksi toimivuusvaatimuksiksi sopimusasiakirjoihin.

Käytännön tasolla tilaajalla tulee olla aiemmasta poikkeavaa ja laajempaa osaamista. Tilaajalla tulee:

- olla kykyä määritellä tarjouspyyntöasiakirjoihin, mitä se haluaa ostaa ja millä tavalla ostamisen kohde, tuote tai palvelu määritellään, niin, että palveluottajat pystyvät määrittelyn perusteella laskemaan tarjouksen ilman suuria riskipreemioita. Aiemmassa yhtenäisorganisaatiossa, jossa tilaaja- ja tuottaja olivat samassa organisaatiossa, ei tarvittu asioiden tarkkaa määrittelyä, vaan asiat voitiin hoitaa kokemuseräisen osaamisen pohjalta organisaation sisäisenä yhteistyönä neuvottelemalla.
- olla osaamista ja tietoa siitä, millaisilla hankintamenettelyillä hankitaan ja millä menettelyillä tarjous valitaan.
- olla suurissa hankinnoissa osaamista, tietoa ja näkemystä markkinoiden tilasta ja toimivuudesta ja mahdollisuudesta hyödyntää markkinatilanteita.
- olla osaamista riskien tunnistamiseen, analysointiin, riskien jakoon ja hallintaan. Vaativissa hankinnoissa oikealla riskien jaolla ja riskien hallinnalla on mahdollista saada huomattavia kustannussäästöjä
- olla osaamista kuhunkin hankintaan soveltuvan urakkamuodon, maksuperusteiden ja laadunvarmistusmenettelyn valintaan.

Jäänmurtopalvelujen hankintaosaamisen kehittäminen liittyy Merenkululaitoksen kaikissa hankinnoissa tarvittavan osaamisen kehittämiseen. Merenkululaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2009-2012 tarvittava hankintaosaaminen on määritelty seuraavasti:

- ”Hankintamenettelyjen, tarvittavien toimintatapojen sekä hankintoihin liittyvän kilpailuttamisen osaaminen. Hankintojen kokonaistaloudellisuuden ja laadun hallinta”.

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa todetaan edelleen:

- ”Sisäisen tuotannon eriyttäminen Merenkululaitoksesta on keskeinen osa merenkulkuhallinnon rakennemuutosta. Se on myös askel, jonka avulla kyetään toteuttamaan kilpailun avaaminen Merenkululaitoksen vielä itse tuottamissa palveluissa. Merenkululaitoksen siirtyminen puhtaaseen tilaaja-viranomaisen rooliin on laitoksen toimintamallin ja osaamisen kannalta erittäin suuri kysymys. Rakenneratkaisujen lisäksi tarvitaan runsaasti toimintamallien ja käytäntöjen hiomista. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että toimivat markkinat eivät synny hallinnollisia päätöksiä tekemällä. Tarvitaan mielekkäät lähtökohdat palvelun tarjontaan sekä runsaasti yhteistyötä tilaajan ja tuottajien välillä.”²¹

Merenkululaitoksessa vielä olevien tuotannollisten osien kaupallistaminen aiheuttaa haasteita tilaajaosaamisen kehittämiseen, resurssointiin ja organisointiin. Nämä kysymykset tulevat esille parhaillaan selvittelyssä olevan liikenne- ja väyläviraston perustamisselvityksessä. Uuden viraston olisi määrä aloittaa toimintansa vuoden 2010 alussa.

Nykyisessä Merenkululaitoksessa eri tuotteiden ja palvelujen hankinnat on hajautettuna eri organisaatiosyksiköihin. Jo nykyisessä organisaatiorakenteessa olisi mahdollista koota hankintojen koordinointi- ja kehittämisvastuuta, vaikka operatiiviset hankinnat jäisivätkin eri organisaatiosyksiköille. Uudessa liikenne- ja väylävirastossa yhdistettävien virastojen hankintaosaamisen kehittämisvastuut, resurssointi ja organisointi tultaneen käsittelemään osana virastokokonaisuutta.

²¹ Merenkululaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012

Selvitystyötä varten haastatellut henkilöt

- Markku Mylly, MKL 29.1.2008
- Jukka Suonvieri MKL 29.1.2008
- Ilmari Aro, MKL, 5.2.2008
- Aarne Kumlin, MKL 16.4.2008
- Esko Mustamäki, VLL, 18.4.2008
- Hannu Hautakangas, VLL, 18.4.2008
- Atso Uusialho, VLL, 5.5.2008
- Jukka Hirvelä, TIEH, 17.4.2008
- Raimo Tapio, TIEH, 17.4.2008
- Juhani Pennanen, Kilpailuvirasto, 18.2.2008
- Martti Virtanen, Kilpailuvirasto, 7.6.2008
- Mika Nykänen, Varustamoyhdistys 16.6.2008
- Eeva Vahtera, Työ- ja elinkeinoministeriö 29.8.2008
- Sami Hartikainen, Työ- ja elinkeinoministeriö 29.8.2008

11 SELVITYSTYÖN LÄHDEAINEISTO

Säädökset

1. Hallituksen esitys eduskunnalle HE69/2003 laeiksi Varustamoliikelaitoksesta, Luotsausliikelaitoksesta ja Merenkululaitoksesta.
2. Laki Merenkululaitoksesta 939/21.11.2003
3. Laki Varustamoliikelaitoksesta 937/21.11.2003
4. Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348
5. Laki kilpailunrajoituksista 27.5.1992/480
6. Valtiosopimus, joka koskee Suomen, Ruotsin ja Tanskan välisen jäänmurtajien yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvia määräyksiä, 20.12.1961

Ministeriöiden selvitykset

7. Monitoimimurtajatyöryhmän loppuraportti, Kaakkois-Suomen ympäristökeskus, 31.12.2003
8. Selvitys yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden oikeudellisesta sääntelystä yhteisöoikeudessa, Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia 3/2007
9. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 9/2008
10. Merenkululaitoksen organisaatiouudistus, seurantaryhmän loppuraportti, LVM 48/2006

Muut julkaisut

11. Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa, Kilpailuviraston julkaisu 2003
12. Suomen jäänmurtopalvelut, talvi 2005-2006, MKL:n julkaisu
13. Alusliikenteen sujuvuus ja taloudellisuus, Merenkululaitoksen julkaisuja 2/2008
14. Icebreaker Cooperation on the Motorway of the Baltic Sea, VTT Technical Research Centre of Finland:in, Aker Arctic Technology Inc.:n ja (AARC) ja Port of Tallinn:n (PofT) tilaama selvitys, EU ICoMoB
15. Styra rätt, slutbetänkande av Lotsutredningen SOU 2008:53, 15.5.2008
16. Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter SOU 2007:60.
17. Baltic Sea Icebreaking Report 2006-2007, Baltic Icebreaking Management, 25.9.2007

Kalvosarjat

18. Martti Virtanen, kilpailuvirasto: ”Minkälaiset ovat toimivat markkinat, kalvosarja 2.10.2003
19. Finstaship: Palveluiden kilpailuttaminen, kalvosarja 2004

20. MKL, Varustamoliikelaitos, liiketoimintasuunnitelma 2003-2007, kalvosarja heinäkuu 2003
21. Esko Mustamäki, Finstашip: ”Jäänmurtopalvelut”, 19.1.2005
22. Finstашip: ”Kilpailutus ja palvelusopimusten käyttö jäänmurtopalvelujen hankinnassa”, kalvosarja 12.12.2007
23. Finstашip: ”Kilpailuttamisen aikataulu ja kilpailuttamisen periaatteet jäänmurtopalvelujen hankinnassa”, kalvosarja 12.12.2007
24. Markku Mylly MKL: ”Jäänmurron tilastoa ja palvelutasoa”, kalvosarja 12.1.2007
25. Finstашip 2008: ”Erfarenheter av affärsverk, upphandling av isbrytarservice”, kalvosarja 11.1.2008
26. Raimo Mansukoski, Elinkeinoelämän keskusliitto: ”Merenkulun ajankohtaisia asioita”, kalvosarja 3.3.2008
27. Kari Virtanen, Työ- ja elinkeinoministeriö: ”Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden rahoitus”, kalvosarja 23.1.2008

Muut asiakirjat

28. Maailman jäänmurtajalaivasto ILS Oy:n selvitys MKL:lle 23.1.2007
29. Selvitysmies Jukka Laaksovirran raportti jäänmurron kilpailuttamisesta 2.1.2007
30. BearingPoint, Talvimerenkulun nykytila, 2.3.2007, MKL:n pyytämä selvitys
31. Asianajotoimisto Gahmberg, Hästö & Co:n lausunto rahtaus sopimuksista jäänmurrossa, 15.11.2005
32. Muistio jäänmurron kustannusten korvaamisesta jäänmurtovarustamolle, Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen selvitys 13.12.2007
33. Lakiasiantoimisto LMR:n muistio 8.2.2008 jäänmurron kilpailuttamisesta
34. LVM:n pyytämä TEM:n asiantuntijan näkemys LMR:n selvityksestä
35. TransAtlantic AS:n vastaus MKL:n tiedusteluun jäänmurron sopimusmalleista, 7.11.2005
36. Merenkululaitos, tarjouspyyntö, jäänmurto, 21.6.2006
37. LVM:n selvityspyyntö MKL:lle 1.2.2007 jäänmurron kilpailuttamisesta
38. Merenkululaitos: Jäänmurtopalvelujen kilpailuttaminen, selvitys LVM:lle 25.4.2007
39. LVM:n selvityspyyntö Merenkululaitokselle jäänmurron kilpailuttamisesta 7.11.2007
40. Jäänmurron kilpailulle avaaminen, MKL:n esitys LVM:lle 29.2.2008
41. Liikenne- ja viestintäministeriön päätös jäänmurtopalvelujen kilpailun avaamisesta ja hankinnan kehittämistä koskevan työryhmän perustamisesta 2.4.2008
42. Merenkululaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012
43. Ilmastonmuutos vaikuttaa Itämereen, Merentutkimuslaitos, artikkeli 14.5.2008
44. Klimat och sårbarhetsutredningens slutbetänkande. SOU2007:70
45. Merenkululaitoksen talvimerenkulun statistiikkaa

LIITTEET**LIITE 1. ITÄMEREN ALUEEN JÄÄNMURTAJAT****Ruotsi**

Jäänmurtaja	Omistaja	Valmistusvuosi	Teho KW
Ale	Sjöfartsverket	1973	3500
Atle	Sjöfartsverket	1974	18400
Frej	Sjöfartsverket	1975	18400
Oden	Sjöfartsverket	1989	18400
Ymer	Sjöfartsverket	1977	18400
Tor Viking II	Transatlantic AS	2000	13500
Balder Viking	Transatlantic AS	2000	13500
Vidar Viking	Transatlantic AS	2001	13500

Suomi

Jäänmurtaja	Omistaja	Valmistusvuosi	Teho KW
Botnica	Finstaship	1998	10000
Fennica	Finstaship	1993	15000
Nordica	Finstaship	1994	15000
Kontio	Finstaship	1987	15000
Otso	Finstaship	1986	15000
Sisu	Finstaship	1976	16200
Urho	Finstaship	1975	16200
Voima	Finstaship	1954	10200

Venäjä

Jäänmurtaja	Omistaja	Valmistusvuosi	Teho KW
Captain Sorokin	RosMorPort	1977/1991	18300
Jermak	RosMorPort	1974	30400
Semen Dezhnev	RosMorPort	1964	4000
Ivan Kruzenstern	RosMorPort	1964	4000
Captain Izmailov	RosMorPort	1976	3940
Captain Zarubin	RosMorPort	1978	4650

Captain Dranitsin	Murmansk Shipping Co	1975	16200
Mudjuk	RosMorPort	1982/1986	9100
Karu	RosMorPort	1958	6450
Tor	RosMorPort	1964	10000
Yuri Lisiansky	RosMorPort	1964	4000
Captain Plakhin	RosMorPort	1977	4650

Viro

Jäänmurtaja	Omistaja	Valmistusvuosi	Teho KW
Tarmo	Veteede Amet	1963	4x2530
Eva 316	Veteede Amet	1980/2005	3x1717

Latvia

Jäänmurtaja	Omistaja	Valmistusvuosi	Teho KW
Varma	Port of Riga	1968	8800

Tanska

Jäänmurtaja	Omistaja	Valmistusvuosi	Teho KW
Danbjoern	Danish Navy	1965	8700
Isbjoern	Danish Navy	1966	8700
Thorbjoern	Danish Navy	1980	4600

SUOMALAISET JÄÄNMURTAJAT KUVINA (KUVAT: FINSTASHIP)

Botnica



Fennica ja Nordica



Otso ja Kontio



Sisu ja Urho



Voima

LIITE 2: TYÖRYHMÄN ASETTAMISKIRJE

Liikenne- ja viestintäministeriö

ASETTAMISPÄÄTÖS

LVM037:00/2008

1.4.2008

Jäänmurtopalvelujen kilpailun avaaminen ja hankinnan kehittäminen

Asettaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on tänään asettanut työryhmän arvioimaan aiemmat jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaamisen menettelyt ja hankinnan kehittämistoimet sekä laatimaan jäänmurtopalvelujen hankintastrategian.

Toimikausi

1.4.2008 - 30.9.2008

Tehtävä

Työryhmän tehtävänä on arvioida aiemmat jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaamisen menettelyt ja hankinnan kehittämistoimet sekä laatia jäänmurtopalvelujen hankintastrategia. Strategia pitää sisällään selvityksen mahdollisuuksista jäänmurtopalvelujen kilpailun avaamiseen, jäänmurtopalvelujen hankinnan kehittämisen periaatelinjaukset, ehdotukset jäänmurtopalvelujen hankinnoissa käytettävistä hankinta-, kilpailuttamis- ja sopimusmalleista, sopimuksissa käytettävistä palvelutasovaatimuksista, riskien jaosta ja riskien hallinnasta, tuotettujen palvelujen laatutason varmistamisesta, maksu- ja palkkioperusteista sekä kilpailulle avaamisen askelista ja askelten aikataulusta. Selvitystyössä on lähtökohtana, että toiminta suunnitellaan nykyisen Merenkulkulaitosta ja Varustamoliikelaitosta koskevan lainsäädännön ja hankintalain pohjalta.

Työryhmä arvioi myös, millaista hankintaosaamista jäänmurtopalvelujen kilpailun avaaminen, markkinoiden toimivuuden varmistaminen, sopimusten hallinta ja palvelujen laatutason varmistaminen edellyttää jatkossa Merenkulkulaitoksen toiminnassa.

Lisäksi työryhmä arvioi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien SGEI-palvelujen käytömahdollisuutta jäänmurtotoiminnassa ja sen edellyttämiä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä, ellei hankintalain tarkoittamaa kilpailua ja toimivia markkinoita palvelujen tuottamiseen ole mahdollista saada synnytyksi.

Työryhmän tulee saada työnsä valmiiksi 30.9.2008 mennessä. Työryhmän laatii selvitystyöstään ja siihen mennessä saaduista tuloksista väliraportin 20.6.2008 mennessä.

Työryhmän ehdotukset tulee ulottaa niin yksityiskohtaiselle tasolle, että niiden pohjalta on mahdollista aloittaa jäänmurtopalvelujen ensimmäisen kilpailuttamisvaiheen edellyttämä tarjouspyyntöasiakirjojen ja muu hankinnan edellyttämä valmistelu syksyn 2008 aikana.

Organisointi

Puheenjohtaja Juhani Tervala, osastopäällikkö, ylijhtaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Jäsenet:

Mikael Nyberg, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö

Markku Mylly, pääjohtaja, Merenkululaitos

Ilmari Aro, johtaja, Merenkululaitos

Sirkka-Heleena Nyman, merenkulkuneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö

Sihteeriksi kutsutaan hankintapäällikkö Aarne Kumlin Merenkululaitoksesta

Käsitteltävän asian luonteen vuoksi ei ole ollut mahdollisuutta nimetä työryhmään riittävää määrää naisia, joten tasa-arvolain 4 a § ei toteudu.

Selvitystyössä kuullaan työ- ja elinkeinoministeriötä, Kilpailuvirastoa, Elinkeinoelämän keskusliittoa ja työmarkkinajärjestöjä sekä otetaan huomioon mahdolliset valtion liikelaitoksia koskevat yleiset kehittämistarpeet EU:n komission antaman päätöksen johdosta.

Kustannukset ja rahoitus

Työryhmän konsulttina toimii Markku Teppo Deveco Oy:stä. Konsultin kustannukset maksetaan LPO:n yhteisistä tutkimusmäärärahoista.

Liikenneministeri


Anu Vehviläinen

Kansliapäällikkö


Harri Pursiainen

LIITTEET**JAKELU**

Puheenjohtaja, jäsenet, sihteeri ja Markku Teppo / Deveco Oy

TIEDOKSI

LPO:n jory

HARE

**LIITE 3: JÄÄNMURTOPALVELUJEN KILPAILULLE AVAAMINEN JA HANKIN-
NAN KEHITTÄMINEN VUOSINA 2003–2008**

1 KILPAILUTUKSEN VALMISTELU VIRASTOMUODOSSA

Merenkululaitosuudistuksen suunnitteluvaiheessa vuonna 2003 valmisteltiin jo jäänmurron kilpailun avaamista ja toimivien markkinoiden kehitysedellytysten luomista. Tässä vaiheessa todettiin, että kilpailun avaaminen edellyttäisi tilaajan tahtotilan muodostamisen ja sen ilmoittamisen alan toimijoille. Siinä tarkoituksessa valmisteltiin ensimmäisiä versioita Merenkululaitoksen hankinta- ja kilpailun avaamisstrategian projektisuunnitelmasta.

Varustamoliikelaitokseksi päätetty tuotanto laati vuonna 2003 ensimmäisen liiketoimintasuunnitelman vuosille 2003–2007. Liiketoimintasuunnitelman lähtökohtina kilpailun avaamisessa olivat organisaatiouudistuksen valmistelun yhteydessä syntyneet ajatukset jäänmurtopalvelujen hankinnasta ja kilpailun avaamisesta. Liiketoimintasuunnitelmaa koskevassa kalvosarjassa²² todetaan mm seuraavaa: ”Jäänmurtopalvelut avautuvat kilpailuun koko Itämeren alueella - ajoitus avoin”. Edelleen todettiin: ”Jäänmurtajien uusinvestointien perusteet muuttuvat kapasiteetti- ja tarvelähtöisiksi. Kilpailutilanteessa palveluiden tilaaja ostaa aluekohtaista kokonaispalvelua, ei yksilöityjen murtajien toimintavuorokausia.”

Lisäksi suunnitelmassa todettiin, että liikelaitostaminen parantaa varustamon toimintaedellytyksiä erityisesti kilpailuilla kansainvälisillä off-shore- markkinoilla, kun varustamo voi päättää itsenäisesti jäänmurtoon käytettävästä aluskalustosta ja ajoituksesta palveluiden tilaajan kanssa sovitun palvelutason puitteissa. Liiketoimintasuunnitelmassa oletettiin, että tilaaja, Merenkululaitos, kehittää hankintamenettelyjään palvelusopimuskonseptin suuntaan, mikä antaisi palveluntuottajalle vapausasteita palvelujen operatiiviseen suunnitteluun ja toteutukseen.

Merenkululaitos lähetti vuonna 2004 kilpailun avaamisen strategiaa muodostettaessa neljälle varustamolle (Finstaship, Alfons Håkans, Neste Shipping Oy ja ESL Shipping Oy) ja Ruotsin merenkululaitokselle kirjallisen kyselyn kilpailun avaamisesta ja markkinoiden synnyttämisestä. Lisätietoja saatiin haastatteluilla. Myöhemmin, vuonna 2005–2006 kilpailun avaamisesta keskusteltiin ruotsalaisen TransAtlantic AS ja venäläisen RosMorPort varustamon kanssa, joilla oli kiinnostusta tarjota offshore –aluksia jäänmurtotehtäviin.²³

Varustamojen kannanotoista ilmenee, että kiinnostuneita toimijoita oli muutama. Kiinnostusta rajoitti olemassa olevan kaluston kapasiteetti, joka soveltuu lähinnä satamajäänmurtoon. Kiinnostusta lisäisi, jos varustamoille annettaisiin esimerkiksi mahdollisuus järjestää alusten miehityskysymykset siten, että myös muu kaupallinen toiminta olisi samalla aluksella mahdollista. Ongelmiksi koettiin myös toiminnan pääomavaltaisuus, kausiluonteisuus ja tilaajatahojen vähyys (käytännössä Suomessa vain MKL). Johtopäätöksenä voitiin todeta, että varustamojen asettamat reunaehdot tarkoittivat käytännössä pitkiä rahtausopimuksia ainakin silloin, kun sopimukset edellyttivät uusinvestointeja. Ulkomaiset varustamot edellyttivät käytännössä vakiintuneiden aikarahtausopimusten käyttöä. Monitoimimurtajien tarjoaminen lie-
nee mahdollista, mikäli riittävä mobilisointiaika operointiin mahdollistaisi muun kaupallisen toiminnan.²⁴

²² Varustamoliikelaitoksen liiketoimintasuunnitelma 2003–2007, kalvosarja, heinäkuu 2003

²³ Ruotsalaisen TransAtlanticin vastaus MKL:n tiedusteluun 7.11.2005

²⁴ Merenkululaitoksen organisaatiouudistus, seurantaryhmän loppuraportti, LVM 48/2006

2 KILPAILUTTAMINEN VUOSINA 2004–2005

Merenkulkulaitoksesta annetun lain mukainen siirtymäkausi mahdollisti poikkeamisen jäänmurron kilpailuttamisvelvoitteesta vuosina 2004–2006. Sen takia Merenkulkulaitos teki Varustamoliikelaitoksen kanssa jäänmurtopalveluista suorahankintasopimuksen neuvottelumenettelynä vuodelle 2004.

Vuosina 2005 ja 2006 jatkettiin siirtymäkauden mahdollistamaa jäänmurtopalveluiden suorahankintaa Varustamoliikelaitokselta. Hintataso määriteltiin suorahankinnan neuvottelusopimuksessa, jossa lähtökohtana oli Varustamoliikelaitoksen toteutunut aluskohtainen kirjanpito.

2.1 Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan soveltuvan monitoimimurtajan hankkiminen

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 23.5.2003 työryhmän valmistelemaan hallitusohjelman mukaisen uuden monitoimimurtajan hankintaa. Työryhmä sai työnsä valmiiksi 30.9.2003. Työryhmä esitti raportissaan öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan soveltuvan monitoimimurtajan hankkimista. Koska kallista alusta ei kannattaisi hankkia yksinomaan harvinaisia vahinkojen torjuntatehtäviä varten, työryhmä selvitti, miten hankinta voitaisiin toteuttaa monitoimialuksena. Lähtökohdaksi työryhmän mielestä sopi jäänmurtotehtävä muun muassa siksi, että torjunta-aluksen tulee pystyä toimimaan sekä keräämään öljyä jääolosuhteissa. Työryhmälle esitettiin työn loppuvaiheessa, että Varustamoliikelaitoksen monitoimimurtaja Fennica muutettaisiin öljyä torjuvaksi alukseksi ja sijoitettaisiin Suomenlahdelle.²⁵

Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli 20.4.2004 öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan soveltuvan monitoimimurtajan hankkimista. Ministerivaliokunta puolsi sitä ehdotusta, että liikenne- ja viestintäministeriö ja ympäristöministeriö valmistelevat yhdessä tarjouspyynnön, joka sisälsi palvelujen tuottamisen vähintään 20 vuodeksi ja siihen soveltuvan aluksen suunnittelun. Kustannukset oli tarkoitus jakaa käyttäjien kesken.

Tarjouspyynnöt lähetettiin 31.1.2005 ja määräaikaan 1.8.2005 mennessä saatiin kaksi tarjouta, jotka molemmat olivat Varustamoliikelaitoksen jättämiä. Tarjous käsitti joko uuden aluksen rakentamisen tai MSV Fennican konvertoinnin tarjouspyyntöön sopivaksi. Halvinkin tarjous, Fennican konvertointi ylitti valtion talousarvoissa olevan 134 miljoonan €n tilausvaltuuden yli 20 miljoonalla €lla. 134 miljoonan euron tilausvaltuutus piti sisällään myös aluksen hankinnan rahoituskustannukset 20 vuoden ajalta samalla periaatteella kuin E18 elinkaarimallin tiehankkeessa. Joulukuussa 2005 Suomen ympäristökeskus ja Merenkulkulaitos keskeyttivät kilpailutuksen, koska menettely ei avannut kilpailua ja tarjottu hintataso ylitti tilausvaltuuden.²⁶

3 JÄÄNMURTOPALVELUJEN KILPAILUTTAMINEN VUONNA 2006

Merenkulkulaitos kilpailutti jäänmurtopalvelut vuonna 2006. Tarjouspyynnön mukaisesti kilpailutettiin koko Suomen merenkulkualue aluskohtaisilla sopimuksilla²⁷. Kilpailutusta valmis-

²⁵ Monitoimimurtajatyöryhmän loppuraportti 31.12.2003

²⁶ Merenkulkulaitoksen selvitys 25.4.2007

²⁷ Merenkulkulaitos, Tarjouspyyntö, Jäänmurto, 21.6.2006

teltaessa oltiin yhteydessä Varustamoliikelaitos Finstashiipiin ja ruotsalaiseen TransAtlantic AS:ään

3.1 Tarjousaika

Hankinnan arvioitu aikataulu oli seuraava:

- Hankintailmoitus 21.6.2006. Hankinnasta ei julkaistu ennakkoilmoitusta.
- Tarjouksen jättämisen määräpäivä oli 18.8.2006. Tarjousaikaa jatkettiin myöhemmin.
- Tarjousaika oli 58 vrk. Lakimääräinen minimi olisi ollut 52 vuorokautta. Laskenta-aika sijoittui kesään.

3.2 Sopimuksen laajuus

Vuoden 2006 kilpailuttamisessa pyrittiin avaamaan koko Suomen merialueen jäänmurtopalvelut yhdellä kertaa kilpailuun aluskohtaisilla sopimuksilla.

Kilpailutuksessa koko Suomen merialue oli jaettu kolmeen palvelualueeseen seuraavasti:

- Perämeren alue: Tornio – Kaskinen (arviolta 10.11.–31.5.)
- Selkämeren alue: Kaskinen - Rauma, mukaan lukien Uusikaupunki, Naantali ja Turku sekä Ahvenanmeri (arviolta 1.1.–30.4.)
- Suomenlahti: Utö - Hamina, pohjoinen Itämeri (arviolta 1.12.–30.4.)

Kilpailutuksessa Merenkululaitos edellytti, että jäänmurtopalveluissa olisi 8 jäänmurtoalusta, joiden valmiusajat oli tarjouspyynnössä määritelty aluskohtaisesti eripituisiksi. Pisin valmiusaika oli 10.11.–31.5. ja lyhin 1.2.–15.4. Tarjouspyynnön mukaisesti Merenkululaitoksella oli oikeus päättää aluskohtaisesti operoinnin alkamis- ja päättymisajankohdista ilmoittamalla siitä toimittajalle.

3.3 Sopimuskausi

Sopimuskausi olisi alkanut 1.1.2007 ja päättynyt aikaisintaan 31.5.2008, eli sopimuskausi olisi ollut noin kahden talvikauden mittainen. Sopimuskauden alkuun mennessä aluksen tuli olla sovitussa valmiudessa sovitussa valmiussatamassa tai - paikassa. Tilaajalla oli oikeus jatkaa sopimusta yhteensä enintään kolmella vuodella erillisillä yhden vuoden mittaisilla sopimuskausilla (1+1+1). Mikäli tilaaja halusi jatkaa sopimusta, tilaajan tuli ilmoittaa siitä kirjallisesti toimittajalle vuosittain syyskuun loppuun mennessä.

Merenkululaitoksella oli aluskohtaisen kilpailutuksen perusteella oikeus valita jäänmurtoon tarjottuja aluksia niin, että se valitsee saaduista tarjouksista yhdeksän alusta siten, että hankinta on kokonaisuutena ottaen tilaajalle kokonaistaloudellisesti arvioituna edullisin vaihtoehto sekä teknisesti ja toiminnallisesti realistinen vaihtoehto.

3.4 Hankintamenettely

Hankkeen kilpailuttamisessa sovellettiin avointa menettelyä, jossa ei ole tarjoajien etukäteisvalintaa. Hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja kaikki halukkaat voivat osallistua kilpailuun. Avoin hankintamenettely on yleisin hankintamuoto sellaisten palvelujen hankin-

taan, joissa markkinat ovat olemassa ja jossa tarvittava palvelu on selkeästi määritettävissä tarjouspyyntövaiheessa.

3.5 Jäänmurtopalvelujen laatuvaatimukset

Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut Merenkululaitokselle jäänmurtotehtävien osalta seuraavat avustuskasittaiset tavoitteet:

- avustettavien alusten keskimääräinen odotusaika ei ylitä 4 tuntia,
- vähintään 90 % avustettavista aluksista selviää ilman odotusta,
- tilaajan ja/tai toimittajan suorittamassa asiakaskyselyssä jäänmurtopalvelut saavat vähintään asteikolla 1 - 5 arvosanan 4,0.

Tarjouspyynnössä näiden todettiin koskevan soveltuvin osin myös toimittajia.

Nämä tavoitteet ovat luonteeltaan jäänmurron palvelutasoa koskevia vaatimuksia eli ne ovat hankittavan palvelun toimivuusvaatimuksia (tai toiminnallisia laatuvaatimuksia).

Näiden lisäksi tarjouspyynnössä oli muita palveluntuottajan toimintaan liittyviä yksityiskohtaisempia vaatimuksia, jotka koskivat mm. seuraavia asioita:

- Alusten ominaisuudet ja suorituskyky
- Alusten valmius- ja mobilisointiajat
- Henkilöstön ammattitaito
- Raportointi

3.6 Maksumekanismit ja maksuperusteet

Tarjouspyynnön mukaisesti sopimuksessa oli tarkoitus käyttää aikarahtaukseen liittyviä maksuja ja maksuperusteita. Maksut olivat seuraavat:

- Valmiusmaksu, joka maksettaisiin sovitulta aluksen valmiusajalta sekä sen mahdolliselta pidennykseltä.
- Operointimaksu, joka maksetaan valmiusmaksun lisäksi aluksen operointiajalta.
- Valmius- ja operointimaksuihin sisältyivät kaikki palvelusta aiheutuvat kustannukset poltto- ja voiteluaineita lukuun ottamatta. Jäänmurron operoinnissa Merenkululaitos maksaa polttoainetäydennyslaskut suoraan polttoaineen
- toimittajalle, mutta palveluntuottaja huolehtii itse polttoaineiden hankinnasta.

Maksumekanismiin sisältyi lisäksi maksua alentavia seuraavia arvonvähennysperusteita:

- Käytettävyyssanktio
- Viivästyssanktio
- Rahtauskatko
- Palvelun käytettävyyden muu alentuminen

Maksumekanismiin ei sisältynyt kannustavia maksuperusteita tai bonusjärjestelmiä.

Maksumekanismit olivat periaaterakenteiltaan samoja kuin myös muissa perinteisissä infra-alan hankintojen sopimuksissa. Eli maksu valmiudesta työsuorituksiin ja erillinen maksu työsuorituksista yksikköhintapohjaisesti.

3.7 Tarjousten valintaperusteet

Tarjousten valinta oli tarkoitus toteuttaa kolmessa vaiheessa:

- Tarjoajien kelpoisuuden tarkistaminen
- Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistaminen
- Tarjousten kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailu

Tarjousten arvioinnissa oli tarkoitus käyttää hankintalain mukaista kokonaistaloudellisuuden edullisuusperiaatetta. Tarjouspyynnön mukaisesti kokonaistaloudellisuuden edullisuuden vertailussa oli tarkoitus ottaa huomioon alusten valmius- ja operointimaksut sekä polttoaineiden kulutus.

Hankintalain mukaan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- tai toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia. Käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa. (Hankintalaki § 66)²⁸

Tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ollut mainintaa, käytettäisiinkö arvioinnissa yhden vai kahden kuoren menetelmää. Koska mainintaa kahden kuoren menettelystä ei ollut, menettelynä olisi ollut yhden kuoren menettely, jossa laatu- ja hintatekijät ovat samassa tarjouskuoressa.

Tarjouspyynnössä todetaan myös, että Merenkululaitoksella on aluskohtaisen kilpailutuksen perusteella oikeus valita jäänmurtoon tarjottuja aluksia niin, että se valitsee saaduista tarjouksista yhdeksän alusta siten, että hankinta on kokonaisuutena ottaen tilaajalle kokonaistaloudellisesti arvioituna edullisin vaihtoehto sekä teknisesti ja toiminnallisesti realistinen vaihtoehto.

3.8 Riskien jako ja riskien hallinta

Tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ole mainintaa riskien jaosta eikä riskien hallinnasta. Asiakirjoihin sisältyvien muiden kohtien perusteella voidaan arvioida pääriskien jako yleisellä tasolla seuraavasti:

Merenkululaitokselle jäävät riskit:

- Vaaditun palvelutason varmistaminen
 - MKL antoi jäänmurrossa tarvittavien alusten lukumäärän
 - MKL antoi aluskohtaiset valmiusajat, operointialueet ja tekniset vaatimukset
 - MKL ilmoittaa palveluntuottajalle, milloin jäänmurto tulee aloittaa
- Talven ankaruuden vaihtelut

²⁸ Hankintalaki 348/30.3.2007

- MKL maksaa alusten poltto- ja voiteluaineet suoraan näiden toimittajille
- MKL maksaa palveluntuottajalle jäänmurrosta valmiusmaksun lisäksi jäänmurrosta toteutuneen työn mukaisesti, eli maksun operointiajalta
- Poltto- ja voiteluaineiden hinnan muutokset
 - MKL maksaa alusten poltto- ja voiteluaineet suoraan näiden toimittajille

Palveluntuottajan riskit

- Jäänmurron tekninen toteuttaminen
- Toimintavalmiuden ylläpitäminen
 - Jäämurtoaluksen tai kaluston rikkoutuessa aluksen korjaus tai korvaava alus työhön

Tarjouspyynnön mukaisesti Merenkululaitos olisi vastannut pääsääntöisesti tärkeimmistä jäänmurron riskeistä ja palveluntuottajalle olisivat jääneet vain työn tekniseen toteuttamiseen liittyvät riskit. Tällainen riskien jakomalli ja siitä aiheutuvat maksuperusteet ovat olleet käytössä myös perinteisissä muun infra-alan palveluissa. Niistä on kuitenkin todettu, että ne eivät mahdollista kovin suuressa määrin innovaatioiden kehittämistä ja hyödyntämistä ja eivät kannusta palveluntuottajaa toiminnan tuottavuuden kehittämiseen, joka puolestaan kilpailuilla markkinoilla alentaisi tarjoushintatasoa.

3.9 Jäänmurron kehittäminen ja innovaatiot

Tarjouspyynnössä oli maininta, että valmiusajan ulkopuolella palveluntuottaja voi käyttää aluksia muihin kaupallisiin tarkoituksiin.

Palveluntuottajalla oli lisäksi oikeus harjoittaa jäänmurtoon varatuilla aluksilla myös valmius- tai operointiajalla vähäistä kaupallista toimintaa, mikäli se ei vaaranna jäänmurron palvelutasoa tai heikennä käytännön jäänmurron toteuttamista. Siitä oli kuitenkin sovittava tilaajan kanssa.

Maksumekanismeihin ei sisältynyt innovaatiokannusteita. Riskien jaon ja maksumekanismien perusteella innovaatioiden kehittämis- ja hyödyntämismahdollisuudet olisivat olleet työn teknisessä toteuttamisessa ja valmiuden ylläpidossa.

3.10 Tarjoukset

Merenkululaitos sai tarjouksen tarjouspyyntöön vain Varustamoliikelaitokselta. Varustamoliikelaitos tarjosi jäänmurtopalveluja kahdella vaihtoehtoisella mallilla.

Toinen oli tarjouspyynnön mukainen tarjous ja toinen tarjous palvelusopimusmallista.

Perustarjouksessa Finstaship tarjosi jäänmurtopalveluita kahdeksalla jäänmurtajalla. Perinteisiä murtajia tarjottiin 776 valmiuspäiväksi ja monitoimimurtajia 269 valmiuspäiväksi.

Finstashipin tarjouksen hinnoittelu perustui Finstashipille asetettuun sijoitetun pääoman 7 %:n tuottotavoitteeseen. Monitoimimurtajien hinnoittelussa oli otettu huomioon alusten markkina-

hinnat offshore-toiminnassa, jotka olivat huomattavasti korkeammat kuin jäänmurren hinnat perinteisellä jäänmurtokalustolla..

3.11 Neuvottelusopimus

Kun tarjouksia ei saatu muilta kuin Varustamoliikelaitokselta, kilpailu keskeytettiin ja Merenkululaitos siirtyi neuvottelumenettelyyn. Tähän ilmoittautui vain Varustamoliikelaitos, jonka kanssa Merenkululaitos neuvotteli suoramarkkinasopimuksen jäänmurtopalveluista.

Suoramarkkinasopimuksessa solmittiin aluskohtaiset sopimukset tavoiteaikataulua lyhyemmäksi sopimuskaudeksi: yhden vuoden sopimus sekä optiot 1+1 vuotta. Sopimus oli aikaisempaa joustavampi ja mahdollisti erityisesti monitoimimurtajien käytön jäänmurtotehtäviin talven vaatimusten mukaan. Monitoimimurtajat voivat sopimuksen mukaan siirtyä joustavasti off-shore-toimintaan, kun aluksille ei ole tarvetta jäänmurtotehtävissä. Sopimuksen mukaan Merenkululaitoksella oli optio myös jäänmurtokaudesta 2007–2008. Lisäksi kummallakin osapuolella oli optio kaudesta 2008–2009 erikseen sovittavaan hintaan.

Sopimuksen maksuperusteet vastasivat tarjouspyynnön maksuperusteita. Suurin osa jäänmurren kustannuksista muodostui sopimuksessa valmiusajan maksusta, joka oli n. 70 % kokonaismaksusta ja loppuosan 30 % muodostivat operointimaksut ja polttoaineen hinta. Sopimuksen lopulliset kustannukset määräytyivät murtajien ja erityisesti monitoimimurtajien käytötarpeen mukaan.

3.11.1 Sopimuksen rakenne

Sopimuksen mukaan palvelutasovaatimuksena oli jäänmurtopalvelun avulla liikenteen sujuvuuden varmistaminen 23 talvisatamaan Suomessa ja yhteistoiminta-alueilla. Palvelukuvauksena oli ”Suomen jäänmurtopalvelut”- kolmikielinen julkaisu. Neuvottelusopimus periaaterakenteeltaan vastasi kilpailutuksen tarjouspyynnön sisältöä.

4 JÄÄNMURTOPALVELUJEN HANKINNAN KEHITTÄMINEN VUOSINA 2007–2008

4.1 Selvitysmiestyö

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti syksyllä 2006 selvitysmiehen (Jukka Laaksovirta) selvittämään jäänmurtopalvelujen kilpailuttamista. Selvitysmies antoi toimeksiantoaan koskevan raportin 8.1.2007.

Vuoden 2006 kilpailutuksen sopimuskauden pituudesta selvitysmies toteaa²⁹, että varustamo-
piirien mukaan sopimuksen pituus, kiinteä kaksi vuotta, olisi ollut liian lyhyt. Samoin tilaajan optiot 1+1+1 vuotta luovat epävarmuutta. Selvitysmies totesi lisäksi, että pyydetty jäänmurt- ja avustusominaisuudet olivat kaikille markkina-alueille samat, vaikkakin eteläisillä merialueilla vaatimukset luonnollisesti ovat erilaiset.

²⁹ Selvitysmies Jukka Laaksovirran raportti 2.1.2007

4.1.1 Selvitysmiehen suositukset

Selvitysmies esitti raportissaan seuraavia suosituksia:

- Perinteisten murtajien käytöstä sovitaan MKL:n ja VLL:n välillä peruspalvelusopimus käyttämällä neuvottelumenetelmää seuraavilla periaatteilla:
- sopimuksen kesto on pitkäaikainen (esimerkiksi 10 v)
- hinnoittelun pohjan muodostavat laivan operatiiviset kustannukset, joita seurataan ns. avoimen kirjan - periaatteella
- VLL:n muista kiinteistä kuluista jyvitetään osa perinteisille jäänmurtajille
- Laivoihin sidotulle pääomalle asetetaan maltillinen tuottotavoite
- Kustannukset sovitaan vuosittain pohjautuen edellisen vuoden toteutuneisiin kustannuksiin indeksikorjattuna.
- VLL:n toiminnan tehostamisesta ja muulla tavoilla saavutetuista kustannussäästöistä osa (30-50 %) voidaan kirjata VLL:n tulokseen. Tällöin myös VLL:llä on hyötyä toiminnan parantamisesta ja tehostamisesta.

Jäänmurtopalveluiden uuden kilpailuttamisen selvitysmies esitti aloitettavaksi vuoden 2007 alkupuolella seuraavasti:

- Tarjouspyynnön kohteena on hankkia jäänmurtopalveluja MKL:n määrittelemillä jäänmurto-ominaisuuksilla, jotka ovat pääsääntöisesti samat kuin v. 2006 kesäkuun tarjouskilpailussa, mutta kuitenkin siten, että otetaan huomioon markkina-alueen erityispiirteet. Kaikilla alueilla ei tarvitse olla yhtenevät jäänmurto-ominaisuudet. Tällöin pystytään luomaan lisää kilpailua.
- Kapasiteettimielessä tarjous koskee 2-4 laivaa vastaavaa kapasiteettia
- Palveluiden alkamisaika olisi vuodenvaihde 2010/11
- Markkina-alue/alueet määritellään, jotta olisi mahdollisuus antaa tarjouksia yksittäisestä laivasta
- MKL tilaajana pyytää tarjouksia 7/10/15/20 vuodeksi, kullekin vuodelle 4-5 kuukauden ajaksi, tällöin MKL:llä olisi mahdollisimman suuri jousto löytää sopiva kombinaatio ottaen huomioon myös perinteisten murtajien vanhimpien uusimista tai myyntimahdollisuuksia.
- Tarjousten jättöaika 30.8.2007

4.2 Selvityspyyntö Merenkululaitokselle

Ministeriö pyysi selvitysmiehen raportin valmistumisen jälkeen Merenkululaitosta 1.2.2007 päivätyllä kirjeellä laatimaan selvityksen jäänmurron kilpailuttamisesta.³⁰ Liikenne- ja viestintäministeriö piti välttämättömänä, että merenkululaitos laatii tilaamistehtävänsä kehittämiseksi jäänmurtopalvelujen kilpailutusperiaatteet ottaen huomioon selvitysmiehen ehdotukset ja julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön. Merenkululaitoksen tuli lisäksi laatia selvitys tarvittavasta jäänmurron palvelutasosta alueittain sekä yhteenveto toteutuneesta jäänmurtajien keskimääräisestä käyttöasteesta ja kunkin jäänmurtajan käyttöasteesta viimeisen kymmenen vuoden ajalta.

³⁰ LVM:n selvityspyyntö 1.2.2007

4.3 Merenkululaitoksen selvitys

Merenkululaitos teetti omaa selvitystään varten 2.3.2007 päivätyn selvityksen jäänmurron kilpailuttamisen jatkotoimista BearingPointilla³¹.

BearingPoint toteaa totesi vuoden 2006 hankintamenettelystä, että operointivastuun jakaminen usean operaattorin kesken samalla jäänmurron palvelualueella saattaisi aiheuttaa operoinnin valvontaan mahdollisesti uuden toimijan tarpeen ja omat alus- ja aluekohtaiset palvelusopimukset operaattoreille³²

4.3.1 BearingPointin selvityksen suositukset

Selvityksessä olivat esityksenä seuraavat yleispiirteiset suositukset ja jatkotoimenpiteet:

- Jäänmurtotoiminnan kansantaloudellisen merkityksen analysointi
- Jäänmurron tulevaisuuden vision ja tavoitetilan hahmottaminen
- Tunnistettujen vaihtoehtojen tarkempi analysointi
- Tiekartan määrittäminen tavoitetilaan pääsemiseksi

Merenkululaitos esitti 25.4.2007 päivätyssä vastauksessa liikenne- ja viestintäministeriölle seuraavaa:³³

- Laaditaan BearingPointin suosittamat analyysit
- Tehdään pitkäaikaiset rahtausopimukset talvimerenkulun palvelutason ja kustannusten kontrolloimiseksi
- Arvioidaan voimassaolevan lainsäädännön muutostarpeet
- Jäänmurtopalveluiden hinnoittelun perusteet ja hinnoittelun yleinen taso määritellään valtioneuvoston asetuksella
- Nykyiset murtajat / monitoimimurtajat muodostavat Suomen jäänmurtolaivaston
- Kehitetään laajennettua yhteistyötä Ruotsin kanssa
- Hankitaan J/M Voiman korvaava murtaja kilpailuttamalla hankinta ja operointi (uusi alus käyttöön 2010–2012)

Lisäksi esitys sisälsi perinteisten murtajien perusparantamisen ja niiden päivähinnoittelun uudistamisen sekä monitoimimurtajien sopimusrakenteiden yksinkertaistamisen ja päivähinnoittelun uudistamisen samoilla periaatteilla kuin perinteisten murtajien päivähinnat uudistettiin.

4.4 Liikenne- ja viestintäministeriön haluama jatkoselvitystyö

Ministeriö pyysi 7.11.2007 päivätyllä kirjeellään Merenkululaitosta laatimaan kilpailuttamisaikataulun ja kilpailuttamisperiaatteet sekä kilpailun toteuttamissuunnitelman. Lisäksi Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi Merenkululaitokselta selvityksen Suomen ja Ruotsin Merenkululaitosten välisestä, 20.9.2007 allekirjoitetusta jäänmurtoa koskevasta sopimuksesta

³¹ BearingPoint: Talvimerenkulun nykytila, 2.3.2007

³² BearingPoint, Talvimerenkulun nykytila 2.3.2007

³³ Merenkululaitoksen 25.4.2007 päivätty selvitys

(Ruotsalaisen jäänmurtajan käytöstä Merenkurkussa) sekä muista sitoumuksista ja niiden merkityksestä laissa säädettyyn kilpailuttamisvelvoitteeseen ja julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön.³⁴

Tämän lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö tilasi joulukuussa 2007 lakiasiantointimisto LMR:ltä selvityksen jäänmurtopalvelujen hankintaan liittyvästä lainsäädännöstä ja hankinnan toteuttamismahdollisuuksista.

4.4.1 LMR:n selvitys³⁵

Lakiasiantointimisto LMR:n selvitys valmistui 8.2.2008. LMR:n raportissa todetaan muun muassa seuraavaa: ”Jäänmurtopalveluiden hankinnan osalta vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei avoimen tai rajoitetun menettelyn käyttö ole tarkoituksenmukaisin vaihtoehto palveluun liittyvien erityispiirteiden vuoksi, vaan hankinnan toteuttaminen neuvottelumenettelynä tai kilpailullisena neuvottelumenettelynä olisi mielekkäämpää”.

- Raportin yhteenvedossa oli mm. seuraavat kannanotot:
- Merenkululaitoksella on yleinen ja erityinen kilpailuttamisvelvoite. Jäänmurtopalveluiden hankinta tulee toteuttaa lainsäädännön mukaisin hankintamenettelyin.
- Hankinta lieene mahdollista toteuttaa kilpailullisena neuvottelumenettelynä tai neuvottelumenettelynä. Jäänmurtopalveluihin sovelletaan hankintalain kansallisia säännöksiä.
- Suomen ja Ruotsin välinen, 20.9.2007 solmittu sopimus on hankintalainsäädännön vastainen
- Jäänmurtopalveluihin voitaisiin saada kilpailua aikaan seuraavin toimenpitein:
 - Palveluiden jakaminen ja kilpailuttaminen alueittain
 - Yksittäisten murtajien kilpailuttaminen
 - Yksittäisten murtajien tarjoamien palveluiden kilpailuttaminen
 - Murtajien siirtäminen kalustoyhtiöön ja operoinnin kilpailuttaminen
- Varustamoliikelaitos on ainoa, joka voi tuottaa jäänmurtopalveluja. Palveluiden kilpailuttamisella lainsäädännön nojalla ei päästä tavoiteltuun ja tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Palvelusopimukset on tarkoituksenmukaista tehdä pitkäkestoisiksi. Kilpailutuksessa on otettava huomioon, että perinteisten murtajien, monitoimimurtajien ja uusien murtajien osalta on erilaisia hankintatarpeita.
- Jäänmurtopalveluilla on myös edellytykset tulla määritellyksi SGEI-palveluiksi niiden luonteen ja markkinatilanteen takia.
- SGEI-palvelujen määrittämisen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista off-shore-toimintojen yhtiöittäminen
- PPP-sopimukset saattaisivat rajoitetusti soveltua jäänmurtopalvelujen hankintaan
- Toteutustavan valinnassa tärkeimmät seikat ovat selkeä käsitys markkinatilanteesta sekä valtion rooli talvimerenkulun turvaamisessa. Juridisesti kaikki hankintamallit ovat tietyin rajoituksin toteuttamiskelpoisia.

³⁴ LVM:n selvityspyyntö Merenkululaitokselle 7.11.2007

³⁵ Lakiasiantointimisto LMR:n selvitys 8.2.2007

LMR:n selvitys toimitettiin Merenkululaitoksen käyttöön helmikuussa 2008.

Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijavirkamieheltä³⁶ LMR:n selvitystyöstä saaduissa kommentteissa asiantuntija totesi hankintamenettelystä mm. seuraavaa:

- LMR:n selvitys on ok
- SGEI –malli sopii tilanteisiin, joissa ei ensisijaisesti haluta markkinavaihtoehtoja, vaan on vahva intressi asettaa yksipuolisesti julkisia palveluvelvoitteita
- Jos halutaan aidosti vaihtoehtoisia toimintamalleja ja muitakin yksityisiä/julkisia toimijoita, kokonaisuuden kilpailuttaminen uudella ns. kilpailullisella neuvottelumenetellyllä on mahdollinen ja todennäköisesti paras vaihtoehto

4.5 Merenkululaitoksen esitys 29.2.2008

Merenkululaitos toimitti esityksensä liikenne- ja viestintäministeriölle 29.2.2008. Merenkululaitos esitti nykyistä toimintamallia, jossa Merenkululaitos huolehtii viranomais- ja tilaaja-tehtävistä ja Varustamoliikelaitos kalustosta ja operoinnista. Merenkululaitos ehdotti, että vuoden 2009 optio käytetään ja sen aikana tehdään seuraavat toimenpiteet:³⁷

- Jäänmurtopalvelut nimetään SGEI-palveluiksi ja sen edellyttämät lakimuutokset toteutetaan
- Kilpailu avautuu uusien murtajien myötä
- Nykyinen kapasiteetti määritellään SGEI-palveluksi ja tulevan kapasiteetin osalta kilpailu vähitellen avautuisi
- Mikäli kilpailua ei synny, varmistetaan jäänmurtopalvelujen saatavuus yhteistyössä Varustamoliikelaitoksen kanssa siten, että Varustamoliikelaitoksella säilyisi julkisen palvelun velvoite myös jatkossa

Lisäksi Merenkululaitos esitti, että:

- Solmitaan uusi laajennettu yhteistoimintasopimus Ruotsin kanssa niin, että se ei ole ristiriidassa julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kanssa
- Perinteisillä murtajilla voidaan hoitaa valtaosa palvelujen tuottamisesta, lähtökohtana halvin murtaja lähtee ensin
- Tilaajat käyttävät monitoimimurtajia oman tai yhteisen tarpeen mukaisesti ja laadittujen sopimusten pohjalta
- Suomi ja Ruotsi pyrkivät pidemmällä aikavälillä yhteiseen tilaajaorganisaatioon jäänmurrossa.

Lisäksi Merenkululaitos totesi selvityksessään seuraavaa: ”Olemassa on jäänmurtokapasiteetin hankinnan osalta avoimen tai rajoitetun hankintamenettelyn käyttö ei ole tarkoituksenmukaista, koska kyseessä on toimimaton markkina. Vaikka jäänmurto kilpailutettaisiin, kilpailuttaminen ei johda siihen, että julkisia hankintoja koskevia menettelyjä käyttäen hankintayksikkö saisi palvelun mahdollisimman edullisesti eikä ylikompensaatiota maksettaisi. Neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely tai julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintasopimus (Public-Private Partnership) olisivat mahdollisia, mutta niidenkin osalta neu-

³⁶ LVM:n pyytämä TEM:n asiantuntijan näkemys LMR:n selvityksestä

³⁷ Merenkululaitoksen esitys liikenne- ja viestintäministeriölle 29.2.2008

votteluasetelma olisi vähintään erikoinen ja vaatisi erityisen menettelyn, kuten markkinaoikeuden tai välimiehen, ratkaisemaan jäänmurtopalvelun hinnoittelun. Näin meneteltäessä markkinoilla syntyisi helposti epäily kielletystä valtiontuesta”.

4.6 Työryhmän asettaminen 1.4.2008

Liikenne- ja viestintäministeriö totesi, että Jäänmurtopalveluiden pitkäjänteistä turvaamista koskevaa suunnitelmaa ei ole olemassa, ja viimeinen voimassaolevan sopimuksen mukainen optio päättyy vuonna 2009. Tämän takia ministeriö asetti 1.4.2008 ylijohtaja Juhani Tervalan vetämän työryhmän³⁸ selvittämään jäänmurron kilpailulle avaamista ja hankinnan kehittämistä.

³⁸ *Liikenne- ja viestintäministeriön päätös jäänmurtopalvelujen kilpailun avaamista ja hankinnan kehittämistä koskevan työryhmän perustamisesta 2.4.2008*

LIITE 4. MARKKU MYLLYN, ILMARI ARON JA AARNE KUMLININ ERIÄVÄ MIELIPIDE



Merenkululaitos

Asiakirja

30.09.2008

2152/400/2008

Liikenne- ja viestintäministeriö

PL 31

00023 Valtioneuvosto



Jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaaminen ja hankinnan kehittäminen

Eriävä mielipide

Työryhmän loppuraportissa ("loppuraportti") ei ole riittävästi huomioitu Merenkululaitoksen ehdotuksia ja perusteita jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaamisesta ja hankinnan kehittämiseksi. Koska ehdotettu malli vaarantaa jäänmurtopalvelujen hankinnan taloudellisen ja tarkoituksenmukaisen kehittämisen tulevaisuudessa, emme voi yhtyä loppuraportissa esitettyyn ehdotukseen avata jäänmurtopalvelut kilpailuun kolmessa vaiheessa, jossa kilpailutettaisiin alueellisenä kilpailuna Perämeren, Selkä- ja Saaristomeren sekä Suomenlahden palvelualueet.

Loppuraportin sivut 11 – 45, on tarkoitettu jäänmurtopalvelujen hankinnan tausta-aineistoksi. Koska näkemyksiämme ei tältä osin ole huomioitu, emme voi yhtyä loppuraportin tausta-aineistossa esitettyyn erityisesti koskien jäänmurtopalvelujen hankinnan arviointia ja sopimusrakenteiden kehittämistä.

Esitämme jäljempänä tarkemmat perusteet eriävälle mielipiteelle sekä vaihtoehtoisen ehdotuksemme jäänmurtopalvelujen kilpailulle avaamisesta ja hankinnan kehittämiseksi.

Perusteet

Yleistä

Suomen rannikon talviliikenteen sujuvuuden perustuu siihen, että käytössä olevat jäänmurtaajat ovat aina käytettävissä siellä missä niitä tarvitaan. Jäänmurtaajien tarve määräytyy pääsääntöisesti liikenteen määrän ja laadun, voimassa olevien liikennerajoitusten ja vallitsevat jääolosuhteiden perusteella. Erityisesti jääolosuhteita on ennalta vaikea arvioida. Myös liikenteen määrässä ja laadussa tapahtuu varmuudella muutoksia, joita on vaikea luotettavasti arvioida. Esimerkiksi Kolarin seudun kaivoshankkeiden toteutuminen lisää Perämeren talviliikennettä moninkertaisesti. Pitkänä sopimuskautena muutoksiin varautuminen on hyvin vaikeaa ja lisää osapuolten riskiä.

Alueellinen kilpailuttaminen

Loppuraportissa esitetty alueellinen kilpailuttaminen on keinotekoinen menetelmä jäänmurtopalveluiden hankinnassa Suomen rannikolle. Alueellinen kilpailuttaminen

- johtaisi nykyisen palveluntarjoajan suosimiseen,
- nostaisi potentiaalisten tarjoajien kynnystä tarjota palveluja,
- nostaisi jäänmurron kustannuksia,
- vaikeuttaisi Ruotsi – Suomi yhteistyötä
- synnyttäisi monimutkaisia kysymyksiä, kuten palvelumaksujen sitomisen jääolosuhteisiin

Loppuraportissa ei ota riittävästi arvioitu edellä mainittuja alueellisen kilpailuttamisen negatiivisia vaikutuksia.

Alueellista mallia on loppuraportissa perusteltu globaaleilla kehitystrendeillä ja lähinnä sillä, että se mahdollistaa innovaatiot ja alan tuottavuuden parantamisen. Alueelliseen malliin liittyy kiinteästi vaatimus palvelusopimuksesta ja kokonaispalvelumaksuperusteesta sekä palvelutason tarkemmasta määrittelystä eri olosuhteissa. Kaikki edellä mainitut seikat sisältävät sekä tilaajan että tarjoajan/palveluntarjoajan kannalta vaikeasti arvioitavia kysymyksiä, jotka liittyvät jäänmurtopalvelujen luonteeseen.

- sääolosuhteet/tuuli/liikkuvat jäät
- rajoituspolitiikka/avustettavien alusten määrä/alusturvallisuus
- polttoainekustannukset

Mielestämme sopimusmallia ei kannata tietoisesti monimutkaistaa sisällyttämällä sinne tekijöitä, joita osapuolten on vaikea tai lähes mahdoton arvioida. Toisaalta nykyistä sopimusmallia voidaan kehittää niin, että siinä on enenevässä määrin palvelusopimukseen liittyviä elementtejä, jotka kannustavat toimittajaa kehittämään palvelua ja joista kaikki osapuolet hyötyvät.

On selvää, että siirryttäessä jäänmurtopalvelujen alueelliseen kilpailuttamiseen jäänmurron kustannukset kasvavat huomattavasti, mikäli sopimusrakenne sisältää avoinna olevia riskejä. Tilaaajan kannalta riskinä on, että se joutuisi maksamaan jäättömistä talvista. Loppuraportissa on ehdotettu yhdeksi palvelualueeksi Selkämeri. Esimerkiksi vuosina 1993- 2008 Selkämerellä on avustuspäiviä ollut 4 % kokonaismäärästä ja 7 talvea ollut kokonaan jäättömiä. Alueellisessa mallissa tilaaja joutuu sitomaan jäänmurtaajat sopimuksilla eri alueille, jolloin jäänmurtaajien siirtäminen kulloistenkin tarpeiden mukaan vaikeutuu.

Tilaajan mielestä ainoastaan aluskohtaisella aikarahtauksella voidaan turvata sopimusten läpinäkyvyys, kustannusseuranta ja tarkoituksenmukainen riskinjako, joka on merenkulkualalla yleisesti hyväksytty. Aikarahtauspohjainen sopimus ei ole myöskään esteenä sille, että sopimusta täydennettäisiin lausekkeilla, jotka edistävät palveluntarjoajan oma-aloitteellisuutta tai innovaatioita. Nykyisin voimassa oleva sopimus on toiminut rakenteellisesti hyvin 4 vuotta.

Loppuraportissa ei myöskään perustella mitä lisäetua saavutetaan sillä, että polttoaineet sisällytetään vastoin merenkulkualalla olevaa käytäntöä palveluhintoihin.

Huoltovarmuus

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) perusteella valtioneuvosto on 21.8.2008 tehnyt päätöksen (539/2008) huoltovarmuuden tavoitteista. Päätöksen kohdan 2.3 mukaan talvimerenkulun turvaamiseksi Suomella tulee olla riittävä jäänmurtaajakalusto Suomen lipun alla käytettävissä meriliikenteen avustustoimintaan jääolosuhteissa.

Loppuraportissa esitetty malli saattaa olla myös ristiriidassa huoltovarmuutta koskevien normien kanssa.

Yhteistyö

Ruotsi- Suomi jäänmurtoyhteistyön menetys on yksi suurimmista kansallisista uhista alueellisessa palvelusopimuksessa. Palvelun sitominen tietylle alueelle vaikeuttaa yhteistyötä, joka on perustunut yksittäisten käytössä olevien alusten tarkoituksenmukaiseen käyttöön siellä missä niitä tarvitaan. Suomen kannalta uhkana on se, että menetetään 1-2 jäänmurtaajan palvelureservi. Ilman tätä reserviä emme normaalina tai ankarana talvena pysty Suomen talviliikennettä hoitamaan. Tilanne muuttuu katastrofaaliseksi, mikäli esim. Kolarin seudun kaivoshankkeet toteutuvat.

Vaihtoehtoinen ehdotus

Aluskohtainen kilpailuttaminen

Merenkululaitoksen ja Varustamoliikelaitoksen välinen jäänmurtoa koskeva sopimus päättyy 31.10.2009. Koska hankintalain mukaan Merenkululaitoksen tulee kilpailuttaa jäänmurtopalveluja koskevat hankinnat, hankkisi Merenkululaitos jäänmurtokapasiteettia aluskohtaisin sopimuksin (8 alusta). Riskinä esitetyssä mallissa on kuitenkin se, että se suosii nykyistä palveluntarjoajaa, jolla on käytössään olemassa olevaa aluskapasiteettia. Koska aluskohtaisten sopimusten kesto määräytyisi kilpailutuksen aikana käydyissä neuvotteluissa ja ainakin periaatteessa mahdollistaisi uuden kapasiteetin tarjoamisen.

Kilpailuttaminen alkaisi mahdollisimman pian syksyllä 2008 ja päättyisi keväällä/kesällä 2009. Hankintamenettelynä käytettäisiin neuvottelumenettelyä tai kilpailullista neuvottelumenettelyä. Mikäli kilpailuttaminen johtaisi uuden aluskaluston rakentamiseen, voisi Merenkululaitos ylimenokauden ajaksi suorahankintana hankkia tarvitsemansa jäänmurtopalvelut nykyiseltä palveluntarjoajalta.

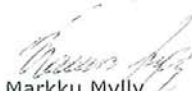
Kilpailutus perustuisi aikarahtaukseen, jota kehitettäisiin kilpailutuksen aikana neuvottelumenettelyssä mahdollisesti esiin tulleilla seikoilla. Näin aikarahtaukseen voitaisiin tuoda uusi innovaatioita ja parantaa alan tuottavuutta.

Jatkossa kilpailuttaminen porrastettaisiin 2008 -2009 kilpailutuksessa syntyneisiin sopimuksiin. Selvyyden vuoksi todettakoon, että J/m Voiman "korvaavan aluksen" sopimus tulee voimaan 2013.

Merenkululaitoksen esittämä malli turvaisi myös jäänmurtajien saatavuuden tulevaisuudessakin, mikäli nykyinen Varustamoliikelaitos yhtiöitetään.

Ruotsi- Suomi jäänmurtoyhteistyön tulisi varmistaa uudella valtiosopimuksella, joka mahdollistaisi molemmille valtioille mahdollisuuden käyttää nykyisiä jäänmurtajia maksimaalisesti ja kustannustehokkaasti. Sopimuksella yhteistyö lisääntyisi ja välttyttäisiin ahtaalta reiviirajattelulta. Tavoitteena voisi olla "aluspankki", jota yhteisesti hyödynnettäisiin.

Mikäli jäänmurtoon halutaan lyhyellä aikavälillä täysin tasapuolista kilpailua jäänmurtopalveluihin, voidaan se saavuttaa edellyttämällä palveluntarjoajalta uutta kalustoa tai perustamalla ns. kalustoyhtiö. Mielestämme kumpikin vaihtoehto nostaisi tarpeettomasti Merenkululaitoksen jäänmurren kustannuksia.



Markku Mylly
Pääjohtaja



Ilmari Aro
Johtaja



Arne Kumlin
Hankintapäällikkö